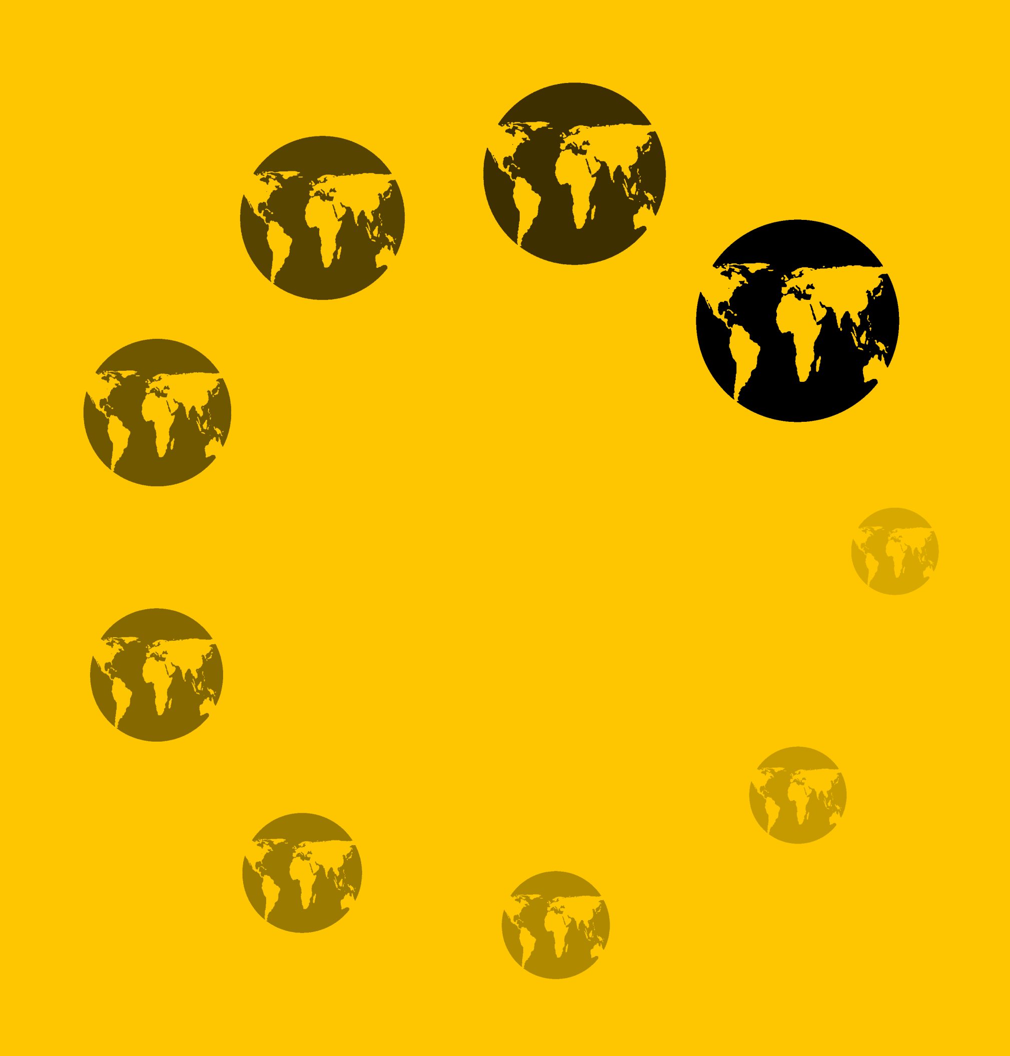


Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2013-2014:
Una respuesta tardía



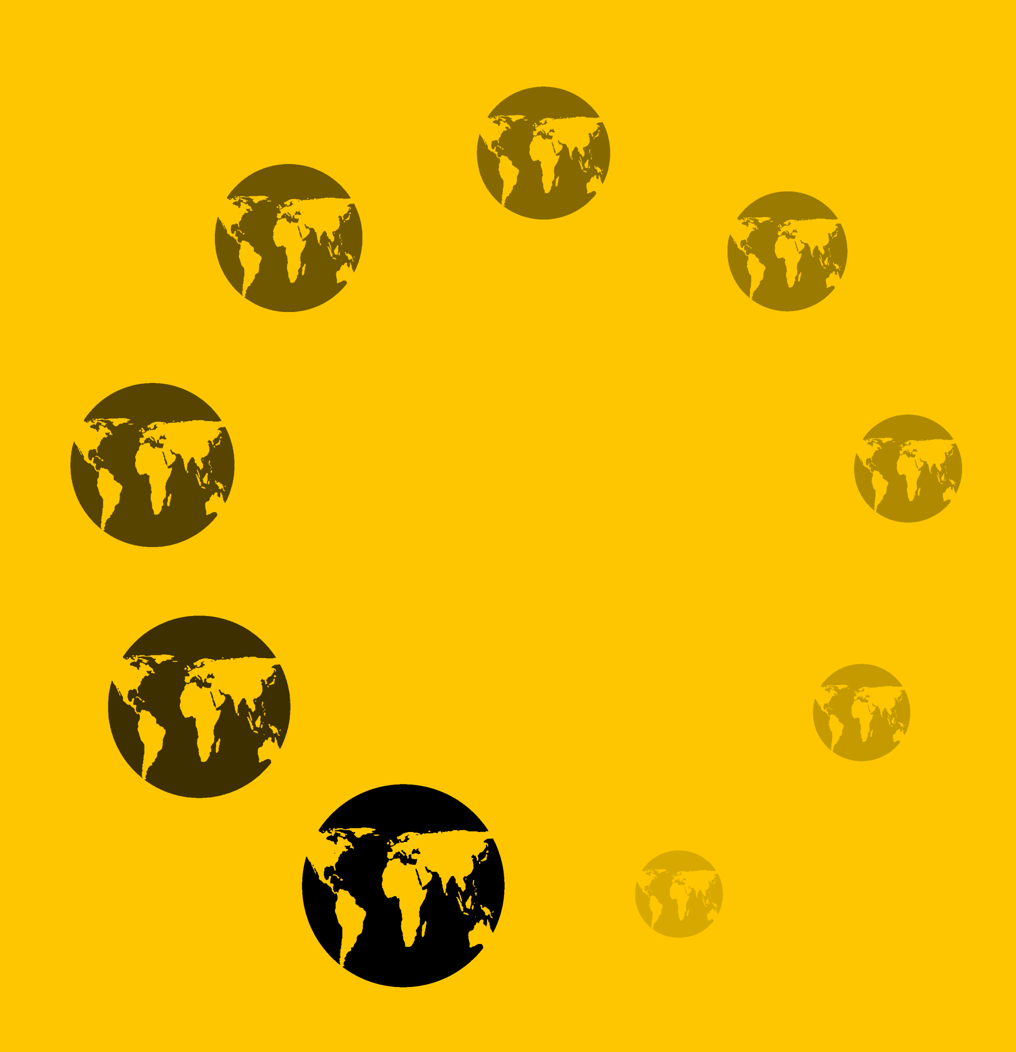
Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria
Madrid, noviembre de 2014



.Índice.

.Presentación.

La acción humanitaria en 2013-2014: Una respuesta tardía



Elaborada por **Francisco Rey Marcos**
y **Jesús A. Núñez Villaverde**. Codirectores del IECAH.

A mediados de 2014, por primera vez en la historia, la ONU declaró en **cuatro países simultáneamente las denominadas "emergencia de categoría 3",** aquellas de mayor gravedad, más impacto humanitario y menor respuesta, en términos proporcionales, por parte de la comunidad internacional. República Centroafricana, Sudán del Sur, Siria y, de nuevo, Irak son los cuatro contextos en los que las agencias de la ONU han tratado de llamar la atención de la opinión pública internacional y, sobre todo, de los mandatarios de los países más poderosos y de los donantes. Si a esto añadimos la continuidad con ciertos agravamientos episódicos de situaciones como la de la Franja de Gaza, Somalia o la República Democrática del Congo (RDC), por citar solo algunas que desarrollaremos en las siguientes páginas, convendremos en que **la pertinencia de la ayuda humanitaria en el escenario internacional sigue siendo muy grande**. La crisis del ébola ha venido a añadir aún más claridad sobre la necesidad de abordar estas situaciones con decisión.

Estos datos han venido a echar un jarro de agua fría sobre otros, algo más positivos y generadores de optimismo, en materia de desastres producidos por amenazas naturales. En efecto, el impacto de este tipo de **desastres se ha estabilizado y frenado el enorme crecimiento que tuvo en la década anterior**. No obstante, el año 2013 se cerraba con **los devastadores efectos del tifón Haiyan en Filipinas**[1]**.** Efectos que aún continúan pese a haber pasado más de un año del desastre.

En este contexto, la cooperación española ha mostrado escasa capacidad de respuesta al haberse reducido los fondos para ayuda humanitaria (AH) de una manera espectacular ¡¡¡de más del 80%!!! desde el año 2011. Insistimos en que **el componente humanitario de la cooperación española ha sido el más recortado de la cooperación**, lo que hace que en los casos de las crisis antes citadas se hayan debido de buscar fondos extraordinarios para poder, al menos, dar una mínima respuesta. Resulta difícil de entender el que si para los casos de Gaza, Siria o el ébola ha habido que buscar fondos de otras partidas presupuestarias para poder asumir algún compromiso en foros internacionales, no se pueda prever esto de un modo más riguroso, incorporando en los presupuestos partidas de ayuda humanitaria dignas.

Desde el año 2003, el IECAH, en colaboración con Médicos Sin Fronteras España (MSF-E), elabora el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, que trata de informar sobre la acción humanitaria española e internacional. En este periodo, el IECAH ha venido realizando un seguimiento detallado de la acción humanitaria española e internacional, lo que, junto con la formulación de diversas propuestas, pretende influir en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país.

Por todo ello, **el *Informe* que ahora presentamos- que profundiza en lo que ya se ponía de manifiesto en el anterior- vuelve a expresar con rotundidad que estamos asistiendo al desmantelamiento de la acción humanitaria pública española** y a muchas de las cosas que, con grandes esfuerzos, se habían ido consiguiendo en años pasados. Estos *Informes* no pueden ser, por tanto, un mero seguimiento de lo realizado en cada año y un análisis meramente técnico. Pretenden ser, además, una **llamada de atención a la sociedad española y a las autoridades sobre el enorme coste social y humano que va a tener sobre las poblaciones vulnerables de muchos lugares del planeta**, la práctica desaparición de la ayuda humanitaria española, al rebufo de los sucesivos recortes en las políticas públicas de carácter social.

Somos conscientes de que muchos de los responsables y trabajadores y trabajadoras de la cooperación pública española, y especialmente de la acción humanitaria, viven también con inquietud esta escasa capacidad de respuesta derivada de los continuos recortes presupuestarios, y comparten con nosotros la preocupación por el presente y futuro de la ayuda española. Queremos dejar claro, por tanto, desde esta introducción nuestra positiva valoración y respeto por su trabajo y por sus esfuerzos para mantener una política pública que todos hemos contribuido a construir. Los responsables de la jibarización de la cooperación española, que nos retrotrae a la situación de hace varias décadas, no están en los niveles de Secretaría de Estado o Secretaría General. Ni tan siquiera, nos parece, en los del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (aunque el mantenimiento del término

[1] La escasa respuesta del Gobierno español a la crisis del tifón Haiyan, en Filipinas, hizo que diversas organizaciones, entre ellas el IECAH y la CONGDE (Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo), dirigieran una Carta Abierta al Presidente del Gobierno, D. Mariano Rajoy, el 15 de noviembre de 2013. http://congde.org/contenidos/carta-abierta-al-presidente-del-gobierno-d-mariano-rajoy-sobre-la-emergencia-en-filipinas.html

cooperación sea discutible). Los que toman la decisión de reducir de modo drástico la cooperación española- convencidos, tal vez, de que en época de crisis la ciudadanía estaría más preocupada por otros temas- están en la cúpula gubernamental y en los ministerios de la órbita económica. Más allá de su directa responsabilidad en lo ocurrido, desde nuestro sector debemos ser también autocríticos por no haber sabido movilizar a la sociedad civil como lo han hecho otros defensores de las políticas públicas de educación o sanidad. Recordar esto veinte años después de las movilizaciones del 0,7% para cooperación- histórico germen impulsor de la ayuda española- nos hace ver cómo han cambiado las cosas en estas dos décadas y cómo no hemos sabido construir puentes estables con la sociedad.

Este undécimo *Informe* abarca el año 2013 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en el año 2014. Enfrentados al problema que siempre supone no contar con datos presupuestarios sólidos hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente- como ya hicimos en ocasiones anteriores- no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual. Además, conociendo ya las propuestas del gobierno incluidas **en los Presupuestos Generales del Estado para 2015- que suponen mantener en la marginalidad el componente humanitario de nuestra cooperación-**, incorporaremos algunas consideraciones sobre el futuro de esta modalidad de ayuda.

En el contexto de continuación de la crisis, **las cifras de ayuda humanitaria a escala internacional han experimentado un leve aumento, lo que siempre es una buena noticia.** En un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, y con el agravamiento de problemas como el ébola, el llamado "sistema internacional humanitario" está casi tocando techo. No solo en materia económica sino, sobre todo, en capacidad para estar presente en los contextos más complejos. Precisamente, en 2014, Médicos Sin Fronteras publicó un informe con el provocador título de **¿Dónde está todo el mundo?,** para dejar claro que en escenarios como los de nivel 3 que citábamos más arriba, o en otros como Somalia, República Democrática del Congo o Níger, es muy limitada la voluntad política para responder adecuadamente y son muy pocas las agencias humanitarias con presencia sobre el terreno capaces de prestar eficaz asistencia y protección a las víctimas.

En el caso español las noticias son más inquietantes, ya que las cifras de ayuda humanitaria se han estancado tras el considerable retroceso de los años anteriores y algunas de las reformas emprendidas en materia de gestión, que son muy relevantes, pierden fuerza a ojos vista. Así, en un marco general de enorme recorte en las cifras de AOD durante 2012 y 2013, continuado en 2014, el sufrido por el componente humanitario es, como analizaremos en las siguientes páginas, todavía mucho mayor. Suena un poco al "día de la marmota", pero nos vemos obligados a insistir en que pese a los avances en capacidades técnicas y al fortalecimiento de los diversos actores de cooperación, las cifras otorgan un papel marginal e irrelevante a nuestra acción humanitaria, como resultado asimismo de una creciente incomprensión sobre su papel como instrumento de cooperación. **La relación adecuada de la acción humanitaria con el conjunto de instrumentos de la cooperación sigue siendo, como se vuelve a poner de manifiesto en estas páginas, una asignatura pendiente de nuestra cooperación.**

En lo que respecta a la estructura del *Informe*, hemos optado por un enfoque más breve y directo. Arrancamos con el artículo de introducción al contexto global y sobre los cambios en la situación internacional y sus impactos humanitarios. Consolidamos en el segundo capítulo de este *Informe* el privilegio de contar con un artículo elaborado por los colegas del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives*- entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia-, en el que se analiza en profundidad la respuesta humanitaria internacional durante el año, sus tendencias y sus limitaciones.

El segundo bloque se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2013 y, en menor medida, 2014. Para ello, se profundiza en lo realizado por la Administración Central del Estado y, en especial, por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El análisis realizado transmite la idea central de que estamos ante malos tiempos en materia financiera, aunque se hayan registrado algunos avances en cuestiones de planificación, herramientas de calidad y estandarización, entre otras.

El tercer bloque del *Informe* aprovecha la experiencia práctica de MSF y desarrolla desde diversos puntos de vista el análisis de dos de

los grandes problemas humanitarios del último periodo: la situación en Alepo, dentro de la larga crisis siria con gravísimas consecuencias humanitarias para la población afectada, y el agravamiento de la epidemia de ébola, en cuya respuesta el papel de MSF está siendo fundamental.

Se completa el *Informe* con algunos anexos en los que incluimos una cronología de los principales acontecimientos del periodo, analizado en clave humanitaria, y algunos otros materiales de interés. Asimismo, de modo sintetizado presentamos en sus primeras páginas un resumen ejecutivo, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Este es y ha sido siempre el espíritu de nuestros Informes, aportando constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que esta pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación. Siguen siendo, desgraciadamente, tiempos difíciles pero, aun así, no queremos perder este carácter propositivo que, incluso en épocas de crisis, tienen nuestros informes.

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH, en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras España y de otras organizaciones. Así, Chloe Stirk, asesora del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* aborda los aspectos generales de la ayuda humanitaria internacional durante el año. Por parte de MSF-E, su ex Director General y ex coordinador general de MSF-E en Siria, Aitor Zabalgogeazkoa, escribe sobre la situación humanitaria en aquel conflicto con testimonios de primera mano del difícil trabajo humanitario sobre el terreno, sobre todo en Alepo. Mònica de Castellarnau Cirera, asesora de Dirección General para Asuntos Humanitarios de MSF-E, aborda desde diversas perspectivas la crisis del ébola, que se ha convertido en un problema humanitario de primera magnitud. Por parte del IECAH han participado lo que podríamos denominar el "equipo habitual": Jesús A. Núñez Villaverde (Situación internacional y cuestiones generales), Celia Agulló (Ayuda humanitaria española y AECID, edición, cronología internacional y cuestiones generales), Javier Bombín (Ayuda humanitaria de AECID). Otros compañeros y compañeras del IECAH, como Camille Nussbaum o Cecilia Delaney han aportado sugerencias y comentarios.

La coordinación y dirección general del *Informe* y la elaboración de algunas partes del mismo corren a cargo de Francisco Rey Marcos.

Como es habitual, desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a Médicos Sin Fronteras España, coeditor del *Informe*, y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información, y también a la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos.

Francisco Rey Marcos
y **Jesús A. Núñez Villaverde.**
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2014

•Resumen ejecutivo•

(...)
y, sobre todo, cuando
la guerra ha comenzado,
lejos —nos dicen— y pequeña
—no hay por qué preocuparse—, cubriendo
de cadáveres mínimos distantes territorios,
de crímenes lejanos, de huérfanos pequeños...

Angel Gónzalez
"Primera evocación"

2013 fue un año de continuidad en la arena internacional pero marcado por grandes crisis humanitarias. Los **principales escenarios** fueron: **República Centroafricana (RCA), República Democrática del Congo (RDC), Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Pakistán, Pakistán (Baluchistán), Irak y Siria, a los que habría que sumar Filipinas. Las crisis humanitarias ocurridas en RCA, Filipinas y Siria fueron clasificadas como emergencias de "nivel 3" por la ONU** (categoría reservada para las crisis más graves y complejas).

El **año 2014** ha seguido una línea aún más preocupante, y el hecho de que por vez primera en la historia se declararan simultáneamente **cuatro emergencias nivel tres en Siria, RCA, Sudán del Sur e Irak** deja pocas dudas sobre la magnitud de las necesidades y de las demandas sobre la comunidad internacional. Muchas de estas situaciones están tomando, además, un carácter crónico o de larga duración que hace mucho más complejo el quehacer humanitario. La **epidemia de ébola** y la escasa y tardía respuesta internacional a la misma muestran que ciertas amenazas, si no se abordan desde una óptica preventiva, pueden agravarse y desembocar en graves crisis.

Sin embargo**, en materia de desastres producidos por amenazas naturales, el año 2013 ha sido un año caracterizado por una reducción tanto del número de víctimas mortales como de personas afectadas,** en comparación con el promedio anual de la década anterior (2003 – 2012). También ha registrado los niveles más bajos en términos de impacto humano asociado a desastres de los últimos 16 años. Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres) y de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres), **durante el año 2013 se registraron 330 desastres naturales de diferente magnitud que dejaron un balance de unas 20.000 víctimas mortales** (cifra muy por debajo de la media anual del período 2003 - 2012, con 106.654 fallecidos) **y afectaron a 96,5 millones de personas en todo el mundo**[1] (cifra también inferior al promedio anual de dicho periodo, con un balance de unos 200 millones de víctimas). De ellas, un 51% resultaron afectadas por tormentas, un 33% por inundaciones, un 8% por sequías y un 7% por terremotos.

En términos de **conflictividad y construcción de paz**[2], en 2013 se contabilizaron 35 conflictos armados (cifra algo inferior con respecto a 2012). La mayoría sucedieron en África (13) y Asia (11), seguidos por Europa (5), Oriente Medio (5) y América (1). Más de una cuarta parte de los conflictos armados ocasionaron un gran impacto sobre la sociedad civil. El desplazamiento forzado fue uno de los efectos más visibles.

En este contexto de continuación de las crisis, la **respuesta humanitaria internacional experimentó un significativo crecimiento**. Los donantes internacionales respondieron al creciente volumen de necesidades en el año 2013, **batiendo un récord de 22 mil millones de dólares** en fondos. Esto supuso un aumento del 27% respecto de los 17,3 mil millones de dólares concedidos el año anterior, y un 13% más que el récord anterior de 19,4 mil millones en 2010 (en respuesta a desastres de gran escala, como el terremoto de Haití o las inundaciones de Pakistán).

Los llamamientos consolidados (CAP) de la ONU de 2013 fueron dirigidos a 78 millones de personas y demandaron 13,2 mil millones de financiación. Los donantes proporcionaron la cifra récord de 5,5 mil millones en respuesta y, como resultado, se financió un 65% a finales de año en comparación con el 60% en 2012 (el porcentaje más alto desde 2009). Pese a dicho incremento, **la proporción de las necesidades cubiertas cayó por debajo de la media de un 66% entre 2004 y 2013 y dejó más de un tercio de solicitudes sin cubrir.**

Las necesidades continúan aumentando: a finales de julio de 2014, las solicitudes de llamamientos de la ONU ascendieron a una cifra récord de 16,9 mil millones de dólares, de los cuales 6 mil millones fueron destinados exclusivamente para la respuesta a la crisis siria.

No obstante, pese a que la respuesta humanitaria internacional ha experimentado un notable aumento, no es todavía suficiente como

1 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM – DAT.

2 ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), Alerta 2014! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona: Icaria Editorial, 2014. Disponible en: http://escolapau.uab.es/img/programas/alerta/alerta/14/alerta14e.pdf

para satisfacer las necesidades mundiales. Los donantes eligen dónde dirigir sus limitados recursos, priorizando ciertas crisis sobre otras y respondiendo a las preferencias institucionales. El resultado es una **cobertura desigual de las necesidades con una serie de receptores ya establecidos y un conjunto de crisis olvidadas**. Las prioridades de financiación, los factores políticos y el perfil público conducen a una distribución global desigual de la asistencia, que podría resolverse con una mejor división del trabajo.

La ayuda humanitaria representó tan solo el **3% de todos los recursos financieros internacionales** destinados a los 20 principales receptores en 2012, y menos del 1% de todos los recursos disponibles si se incluye el gasto nacional. No obstante, **la asistencia humanitaria es el único recurso diseñado y dirigido, especialmente, para responder a las necesidades de las personas afectadas por las crisis**. Por lo tanto, es de suma importancia que se preste del modo más eficaz y eficiente posible.

En un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, el llamado "sistema internacional humanitario" está tocando techo no solo en materia financiera sino de **capacidad de acceso a las poblaciones más vulnerables**. Precisamente, en 2014, Médicos Sin Fronteras publicó un informe con el provocador título de **¿Dónde está todo el mundo?,** para dejar claro que en escenarios como los de nivel 3 que citábamos más arriba, o en otros como Somalia, República Democrática del Congo o Níger, es muy limitada la voluntad política para responder adecuadamente y son muy pocas las agencias humanitarias con presencia sobre el terreno capaces de prestar eficaz asistencia y protección a las víctimas.

En el **caso español, el presupuesto de AOD destinado a ayuda humanitaria continuó experimentando una significativa reducción durante el año 2013, lo que sigue siendo muy preocupante y no parece encontrar fácil justificación.** Así, se han imputado como acción humanitaria **38.835.191,85 euros frente a los 72.030.596,28 euros en 2012 o los 216.222.293 de 2011. La reducción respecto de 2012 es de un 47% y de un 83% respecto a 2011. Ello supone un 2,17 % del total de la AOD**, cifra muy por debajo de la media de otros años. El Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2008 proponía un porcentaje de entre el 7 y el 10% de la AOD lo que es una tendencia en el conjunto de los donantes. **El hecho de que el componente humanitario de la ayuda española esté siendo el que más esté sufriendo los recortes hace que la capacidad para responder a muchas de las crisis se vea totalmente condicionada.**

En este contexto, **la Oficina Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha concentrado su actuación en un número menor de zonas geográficas y focalizado sus áreas de actuación lo que parece una decisión razonable**. El Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 ya incorpora estos enfoques que han sido concretados en el Plan Operativo 2013-2014 de la OAH.

La AECID gestionó algo más de 30 millones de euros frente a los 55 millones de euros en 2012, o los más de 120 millones en 2011. De ellos, más del 70% se canalizaron a través de organismos internacionales y solo el 12% a través de ONG, lo que consolida una tendencia preocupante. Gracias a que la AECID pudo contar con fondos remanentes de ejercicios presupuestarios anteriores la reducción no fue aún mayor.

Por su parte, el peso de la **cooperación descentralizada en materia humanitaria ha contabilizado 10.220.901 euros**, y las entidades locales 1.773.036,27 euros, lo que aunque sea una disminución respecto al 2011, dada la reducción de la ayuda de la Administración central del Estado, supone un porcentaje significativo. En torno al 25%.

Los efectos de este gran retroceso se han manifestado con claridad en la débil **respuesta de la cooperación pública española a las últimas crisis humanitarias de los años 2013 y 2014: Siria, Filipinas, Irak o la epidemia de ébola.** Para poder responder con cierta dignidad a estas crisis se han debido buscar

fondos complementarios lo que legitima la idea de que no se deberían haber reducido tanto los fondos humanitarios, dada la elevada probabilidad de agravamiento de ciertas crisis o el surgimiento de otras nuevas.

Las dos crisis analizadas con más profundidad en el Informe, **Siria y epidemia de ébola, hacen más evidentes la debilidad y la hipocresía del sistema internacional para abordar las nuevas situaciones que ponen en riesgo las vidas de millones de personas en el planeta.**

La crisis del **ébola** pone de manifiesto las **limitaciones del sistema internacional humanitario** (del sistema internacional en general) **para abordar tanto la prevención como la asistencia.** Como dice el Informe**, la demora mata.** El ébola ha ocasionado miles de muertes que podrían y debían haberse evitado. Además, este retraso en la respuesta se ha producido en un contexto de impasible progresión geométrica de la enfermedad. Sin embargo, incluso en el caso de que aumentaran los compromisos y las acciones reales sobre el terreno, cabría esperar al menos dos dificultades añadidas. En primer lugar, muy poca gente está preparada técnica y anímicamente y la formación se realiza a contrarreloj. En segundo, el trabajo sobre el terreno acarrea unos riesgos que quizá muchos no estén preparados para asumir: costes personales, económicos y políticos o de opinión pública. El **riesgo cero no existe en esta crisis y políticos y opinión pública así deben reconocerlo y aceptarlo como parte integral de la respuesta a una emergencia internacional de salud pública, una amenaza que nos afecta a todos y a todas**.

Por su parte, la guerra en **Siria refleja dramáticamente la dificultad y la frustración de los actores humanitarios cuando el resto de actores internacionales no asumen sus mandatos**. Hace un año las negociaciones ofrecían pocas expectativas de resolución o de atenuar los efectos de la guerra. Hoy no está habiendo negociaciones. La terrible situación ha llegado a un punto en el que hay un consenso, poco aireado en público, pero repetido: la victoria de ninguno de los bandos es una posibilidad real, ni tampoco una salida deseable. **Solo queda la desesperación y la vergüenza**. Los bombardeos de la coalición internacional se están cobrando sus víctimas civiles ante la desesperación de una población que ve cómo nadie hace nada para parar, al menos, los bombardeos indiscriminados con barriles explosivos. La vergüenza de constatar que **durante los tres años de conflicto toda Europa ha acogido a menos refugiados de los que lo han hecho Líbano, Jordania o Turquía en un solo día.** La vergüenza de ver cómo hay dirigentes políticos que creen que los sirios dejarán de intentar de cruzar el Mediterráneo ya que "los servicios de rescate marítimo alientan" la aventura de montar en una patera con otros cientos de desesperados. **La vergüenza de ver cómo la comunidad internacional solo reacciona cuando sus propios intereses son afectados, como el acuerdo para el desmantelamiento del arsenal químico o la reacción ante la amenaza sobre las concesiones petrolíferas en el norte de Irak, y que los civiles sirios no merecen ni un miserable gesto, excepto el de transferir una responsabilidad que no tienen a las organizaciones de ayuda humanitaria**.

.Capítulo 1.

Un año como cualquier otro, por desgracia



Capítulo elaborado por **Jesús A. Núñez Villaverde**.
Codirector del IECAH.

1

Introducción

Salvo excepciones muy contadas, un año es un periodo muy corto para que a lo largo de sus siempre escasos días se produzcan cambios estructurales que determinen un panorama radicalmente distinto al existente en su comienzo. En ese sentido, 2013 no ha sido la excepción a la regla y, salvo para las víctimas de los conflictos violentos y los perjudicados por los desastres, no cabe pensar que vaya a ser un año especialmente recordado. Desde luego, en el terreno de la construcción de la paz y en lo que afecta a la ayuda humanitaria, no hay ningún motivo que haga imaginar que lo será por haberse registrado en él algún hito positivo de alcance global. Pero lo mismo cabe decir en sentido negativo, puesto que tampoco ha ocurrido nada irremediable que impida, si hubiera voluntad política para ello, enderezar el rumbo de un planeta que camina irreflexiblemente hacia un cambio climático de consecuencias sistémicas, en medio de una crisis económica que ha provocado la mayor brecha histórica de desigualdad entre países desarrollados y no desarrollados y sigue olvidando a la cooperación al desarrollo y a la acción humanitaria como instrumentos útiles, como mínimo, para aliviar los efectos más perversos de un sistema político y económico abiertamente discriminatorio.

Visto así, el periodo analizado en este Informe ha registrado la acostumbrada retahíla de conflictos violentos —no tanto de nueva planta como mera prolongación temporal de problemas heredados del pasado— y una sucesión creciente de catástrofes más o menos naturales. Narcotizados ya por una interminable secuencia de titulares que solo atienden a los elementos más llamativos del acontecer planetario, apenas queda espacio para destacar las fallas estructurales que explican esos puntuales brotes de violencia o de protesta de las innumerables víctimas como algo más que mero ejercicio de salvajismo.

Y ahora, cuando ya se cumplen veinticinco años de la caída del Muro de Berlín, parece tiempo suficiente para calibrar el cúmulo de errores, despistes y olvidos que nos han conducido hasta aquí. La implosión de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría supusieron, en primer lugar, un enorme alivio por el mero hecho de constatar que no se había materializado el tan temible holocausto nuclear y que, por tanto, seguíamos vivos.

El cambio de panorama internacional permitió, asimismo, abrir una ventana de oportunidad para replantear los conceptos y las normas que regulaban la vida en un mundo que ya desde entonces entendemos como una "aldea global". A la inquietante amenaza nuclear se le añadió, ya desde el principio de los años noventa del pasado siglo, un creciente listado de amenazas y riesgos que incluían las pandemias, los flujos de población descontrolados (o, mejor dicho, controlados por unas mafias que comercian con mercancía humana), el terrorismo internacional, el crimen organizado, los comercios ilícitos, la pobreza en todas sus dimensiones, el cambio climático y tantas otras. De su análisis- atendiendo no solo a sus efectos más visibles, sino también a los aspectos estructurales- se deducían los dos rasgos más sobresalientes de cualquier respuesta con ciertas posibilidades de éxito: multilateralismo y no militarismo. Al mismo tiempo, en el terreno conceptual comenzaba a tomar cuerpo la seguridad humana como un paradigma ambicioso que pretendía colocar al ser humano en el centro de cualquier cálculo sobre seguridad y defensa. En esa misma línea, se entendía por fin que el desarrollo y la seguridad eran, y son, dos caras indisolubles de la misma moneda- lo que obliga a estrategias de actuación que consideren a ambas con el mismo nivel de importancia-, con el imprescindible complemento del pleno respeto de los derechos humanos para todos.

Ya desde entonces contamos, por tanto, con el arsenal analítico y con los medios sociales, políticos, diplomáticos, económicos y militares suficientes para materializar ese tan repetido como incumplido mantra de un mundo más justo, más seguro y más sostenible. Sin embargo, sobre todo desde el nefasto 11-S, estamos viviendo un acelerado regreso a esquemas de actuación que parecían superados, con una clara apuesta por el militarismo (primero en Afganistán e Irak, pero también en Malí, Libia y hasta la actual amenaza terrorista en Irak y Siria), el debilitamiento del multilateralismo (basta con ver la creciente marginación de la ONU) y la selectividad en la respuesta (lo que supone abandonar a su suerte aquellos que no afectan a los intereses vitales de las potencias más sobresalientes del panorama internacional).

En consecuencia, el actual estado del planeta no es el resultado de una falta de capacidad intelectual para comprender lo que nos ocurre, ni es tampoco la consecuencia de que carezcamos de instrumentos físicos,

tecnológicos y presupuestarios, o de recursos humanos capacitados y adecuados al tipo de problemas que nos afectan. Por el contrario, es el resultado directo de un determinado modelo económico- que, en su esencia, plantea que para que unos (pocos) puedan ser desarrollados, otros (muchos) quedan condenados al subdesarrollo-, así como de una voluntad política centrada primordialmente en mantener un *statu quo* que garantice el bienestar y la seguridad de los privilegiados que han logrado colocarse a este lado del abismo. Encerrados en una visión cortoplacista que solo puntualmente activa limitados parches allí donde se identifiquen riesgos para los intereses propios, se ha optado por una mera gestión de los problemas heredados del pasado, sin afán alguno por resolverlos realmente, en la medida en que eso último obligaría a articular un esfuerzo sostenido, multidisciplinar y multidimensional para el que muy escasos actores están actualmente dispuestos.

Como efecto de esos planteamientos, se ha desaprovechado la ocasión de reforzar el papel de la ONU en sus múltiples facetas, empezando por la que define su tarea fundacional: evitar el flagelo de la guerra a las generaciones futuras. Hoy, como se ha vuelto a constatar en 2013, la ONU sigue arrinconada por expreso deseo de los Estados miembros más poderosos de la organización, apenas convertida en un cajón desastre humanitario, para paliar los efectos más brutales de un intervencionismo militarista que nos muestra que no hemos aprendido nada y que, peor aún, estamos dispuestos a volver a tropezar interminablemente en la misma piedra. Hoy, tan olvidado ha quedado el informe de Kofi Annan de marzo de 2005 —"Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos"—, como arrinconado el principio de Responsabilidad de Proteger, que tantas esperanzas generó tras su aprobación por parte de la Asamblea General de la ONU en 2005 y que tanta frustración produjo tras su manipulación para justificar la intervención militarista contra el régimen del libio Muamar el Gadafi (de ahí que, en buena medida, ni siquiera se haya vuelto a recurrir a él para responder a la criminal estrategia genocida del régimen sirio de Bashar el Asad). Por rematar este apunte onusiano, cabe resaltar que cuando nos acercamos ya al septuagésimo aniversario de su creación no queda ya ni un ligero eco del llamamiento a la reforma de las Naciones Unidas, abandonando sine díe la necesidad de poner el reloj en hora para hacer del legítimo representante de la comunidad internacional una instancia útil para tratar los problemas globales que nos aquejan.

Mientras tanto, ya hay quien apunta a un regreso a los enfoques de Guerra Fría —especialmente en relación con la crisis que sufre Ucrania desde finales de 2013— con un Estados Unidos que, a pesar de su indiscutible poder hegemónico, parece apostar por un retraimiento selectivo que le lleva a no impulsar el multilateralismo —la actual ofensiva contra el grupo yihadista Daesh, en Siria e Irak, es unilateralismo disfrazado —y a reconfigurar su lista de prioridades— tratando de recuperar margen de maniobra para concentrarse en una Rusia que vuelve a incomodar en diferentes frentes y en la región Asia-Pacífico, donde China pugna aceleradamente por ser reconocida como un actor de envergadura mundial. Si, entre los grandes, Rusia se empeña en volver a recuperar todo lo que pueda de la zona de influencia que la extinta Unión Soviética tenía garantizada con sus países satélites y la Unión Europea no termina de despejar las dudas sobre su propia construcción política (atrapada obsesivamente en un austericidio de nefastas consecuencias), no puede extrañar que el escenario esté dominado por un generalizado y suicida "sálvese quien pueda".

2
Conflictos violentos en su (negativa) línea habitual

En esas condiciones, tampoco puede sorprender que conflictos como los de Siria, Malí, Irak, República Centroafricana (RCA), Sudán del Sur, Afganistán, Pakistán y tantos otros sigan su incierto curso, laminando vidas humanas y arruinando países por largo tiempo. En ninguno de los casos citados es imaginable que a corto plazo alguno de los actores combatientes cuente con la fuerza suficiente para imponerse definitivamente a sus adversarios. En consecuencia, se mantiene la generalizada sensación de que nada trascendente va a modificar a corto plazo el rumbo de unas guerras que cabe calificar de desgaste y que, en no pocas ocasiones, se terminan convirtiendo en una forma de vida para quienes, por una u otra razón, se han visto inmersos en esa violencia generalizada. **Siria**, por ejemplo, continúa cayendo en una

locura violenta de todos contra todos. Mientras el régimen de Bashar el Asad no solo ha logrado frenar una dinámica que apuntaba a su posible colapso, sino que ha recuperado buena parte del control de la vital franja costera mediterránea, donde tiene su principal feudo el clan alauí que domina el país desde hace décadas, sin dejar obviamente de mantenerse fuerte en Damasco. En estas condiciones, aunque haya renunciado al control de buena parte de las provincias del este y la violencia se extienda por doquier, es la fragmentada oposición la que hoy se encuentra muy lejos de sus objetivos iniciales, en tanto que el país es pasto de grupos armados de toda laya, sin sometimiento a ninguna autoridad superior que pueda convertirse en alternativa realista al régimen.

Mientras se agrava la crisis humanitaria —que afecta no solo a millones de sirios en el interior, sino también a los que han buscado precario refugio en los países vecinos—, el régimen no solo ha logrado frenar una posible intervención militar internacional, sino que se ha convertido en un socio imprescindible para poder ejecutar el plan de eliminación de su arsenal químico, siguiendo las directrices de la OPAQ (Organización para la Eliminación de las Armas Químicas). En paralelo, el notabilísimo incremento del terrorismo yihadista (con el Frente al Nusra y el Estado Islámico de Irak y Siria como estandartes más preponderantes) ha terminado desgraciadamente por convencer a los escasos actores occidentales que aún se planteaban seriamente contribuir al derribo del régimen genocida que, en realidad, El Asad es un mal menor ante el funesto perfil de cualquiera de las alternativas existentes.

Llegados a ese punto, los sirios se encuentran atrapados entre un régimen que no tiene límites en reprimir a quien no comulgue con sus dictados, una oposición crecientemente fragmentada en la que los elementos más inclinados hacia la violencia apenas dejan espacio a opciones más moderadas y un conjunto de actores externos que ven a Siria como un simple campo de confrontación —como ocurre con Arabia Saudí e Irán— o que, sencillamente, se van acomodando a una nueva realidad en la que parece haber sitio para el mismo El Asad que ayer era calificado de indeseable y hoy aparece como un informal aliado contra el terrorismo yihadista. Como conclusión, solo cabría esperar —pero nada apunta en esa dirección— que, en el mejor de los casos, se lograra estructurar un esfuerzo humanitario colectivo que trate de paliar al menos las principales carencias de quienes sufren la crisis en el interior del país y de quienes difícilmente malviven en los países vecinos. Y así hasta que los violentos se agoten algún día en su propio esfuerzo.

En **Sudán del Sur** la situación también ha empeorado significativamente desde el arranque de la crisis derivada de la lucha por el poder entre el presidente Salva Kiir (dinka) y su ya expresidente, Riek Machar (nuer), desatada abiertamente a finales de 2013. Desde entonces, y sin que se hayan resuelto en ningún caso los problemas arrastrados desde la independencia del país en julio de 2011, la violencia se ha ido generalizando, sin que ninguna de las partes haya cumplido mínimamente los acuerdos alcanzados en varias ocasiones. Esto significa que, por una parte, la tensión entre Jartum y Juba se traduce diariamente en violencia fronteriza y en injerencia mutua en los asuntos internos del vecino, lo que provoca continuos desplazamientos de población que se siente amenazada en sus lugares de origen, pero que tampoco encuentra un refugio seguro en ninguno de los dos países o entre sus vecinos. Por otra, la violencia interna de Sudán del Sur no tiene visos de remitir en la medida en que, como en el resto de los escenarios analizados, ninguno de los actores implicados está en condiciones de lograr una victoria definitiva, ni existen los estímulos suficientes para que alcancen un verdadero acuerdo de reparto del poder.

En **RCA**, tras sucesivos retrasos derivados de la resistencia de algunos países miembros a implicarse militarmente, hubo que esperar hasta mayo de 2014 para que la Unión Europea desplegara finalmente una fuerza de paz en la capital, Bangui, con idea de garantizar su seguridad y el aeropuerto. Sus apenas 600 efectivos, para un periodo inicial de seis meses (con un coste estimado en unos 26 millones de euros) resultaban a todas luces insuficientes- incluso añadidos a los aproximadamente 2.000 franceses ya presentes en el país y a los 5.000 aportados por diferentes países africanos- para revertir la grave situación de deterioro de un territorio sumido en una aguda crisis humanitaria y con un nivel de violencia generalizado que ya apuntaba desde tiempo atrás a un genocidio.

En realidad, con unas fuerzas armadas absolutamente inoperantes, la RCA ya mostraba unas inquietantes tendencias que se remontan como mínimo al momento en el que se produjo el choque frontal entre los combatientes (musulmanes) de la disuelta

coalición Seleka —que aupó en marzo de 2013 al poder al ya depuesto presidente, Michel Djotodia— y las milicias (cristianas) Anti-balaka. En consecuencia, y a pesar del relevo en la presidencia de la mano de Catherine Samba-Panza (20 de enero de 2014), el país ha entrado en una senda de violencia generalizada que ha provocado ya el desplazamiento forzoso de más de un millón de personas (de un total de 4,5 millones de habitantes).

En suma, la decisión de Bruselas parece responder más a la necesidad de otorgar un limitado respaldo a Francia (o, más bien, a su debilitado presidente), que a la voluntad de prestar un apoyo efectivo a los centroafricanos amenazados directamente por los violentos. Y esto es así porque ninguna de estas iniciativas toma en consideración las causas estructurales que explican el malestar y la inseguridad de la práctica totalidad de sus habitantes. Hoy siguen sin respuesta los problemas centrales de un país que, desde su independencia en 1960, nunca ha logrado atender las necesidades básicas de su población, ni garantizar su seguridad. Como resultado de la pésima gestión de sus propios gobernantes y de la interesada implicación de actores externos, a principios de 2013 RCA aparecía ya en el puesto 180 a nivel mundial en la clasificación del índice de desarrollo humano, con la malaria como primera causa de muerte, con un tercio de la población necesitada de ayuda alimentaria de urgencia y con no menos de 450.000 desplazados y 65.000 refugiados como consecuencia directa de la inestabilidad provocada por el golpe que derribó al presidente François Bozizé en marzo de ese mismo año.

Ya desde la época de Jean-Bédel Bokassa ha sido imposible explotar las riquezas nacionales —madera, pero también oro y uranio— en beneficio de todos y gestionar sin violencia la interacción entre los más de ochenta grupos étnicos obligados a convivir en un territorio diseñado por París, con una acusada segmentación confesional que identifica al 50% de la población como cristiana, frente a solo un 15% musulmana y al resto con creencias animistas. Ni las autoridades nacionales ni la comunidad internacional- basta recordar que el llamamiento de 195 millones de dólares para atender a la crisis de principios de 2013 solo fue cubierto en un 44%- atienden a las necesidades de la población.

Por su parte, **Malí** fue durante 2013 uno de los focos de atención internacional con el lanzamiento, en enero, de la operación militar Serval, liderada por Francia para intentar echar abajo la deriva independentista del Azawad, que había quedado bajo el control de grupos yihadistas tras aprovechar en su propio beneficio una nueva revuelta tuareg. Aunque las fuerzas francesas apenas necesitaron más de tres semanas para abortar la ofensiva yihadista hacia Bamako, cabe calificar a esa necesaria operación como tardía e insuficiente. Tardía porque se volvió a poner de manifiesto la falta de voluntad de la comunidad internacional para responder mucho tiempo atrás a la existencia de unas graves brechas de desigualdad que condenaban a la población tuareg del norte del país a una sostenida discriminación en todos los ámbitos (no por casualidad la actual era ya la cuarta revuelta registrada desde la independencia en 1960). E insuficiente porque parece elemental entender que los graves problemas de gobierno, de desigualdad y de estallido de recurrentes crisis humanitarias (hambrunas incluidas) que caracterizan a Malí no se pueden solucionar con instrumentos militares.

A pesar de todo ello, hoy la mayoría de los malienses sigue prácticamente en la misma situación de desatención en sus necesidades básicas, ni mucho menos se restablece el monopolio del uso de la fuerza en manos de un gobierno inclusivo y responsable.

3 Y así nos va

Y así se puede seguir interminablemente la crónica de tantos otros focos de violencia y tantas otras crisis humanitarias que han salpicado el periodo analizado en estas páginas, sin que de ella quepa extraer más conclusión que la sintetizada en la célebre película "E la nave va". Ya en 1983 el maestro Fellini supo retratar brillante y satíricamente la vacía humanidad y la excesiva artificialidad de una sociedad (la del final de la Belle Époque, en este caso), insensata y voluntariamente ignorante del proceso de derrumbe que su propia inconsciencia contribuía a provocar. Hasta que el barco que transporta a todos los protagonistas se hunde irremediablemente.

.Capítulo 2.

Tendencias en la acción humanitaria internacional: los niveles récord de financiación siguen sin cubrir el creciente volumen de las necesidades



Capítulo elaborado por **Chloe Stirk.** Asesora del Programa *Global Humanitarian Assistance* (Development Initiatives).

Traducido por **Celia Agulló Pastor.** Investigadora del IECAH.

1
Introducción

2013 fue un año que se caracterizó por experimentar un notable aumento de grandes crisis humanitarias en términos de víctimas y respuesta internacional. Todavía se desconoce el número exacto de personas afectadas pero se calcula que hubo 10,7 millones de nuevos desplazados por el conflicto o la persecución; el número de desplazados internos ascendió a una cifra sin precedentes de 33,3 millones; el de refugiados se elevó a 16,7 millones y aproximadamente 96 millones de personas se vieron afectadas por desastres naturales.[1]

Las crisis humanitarias ocurridas en República Centroafricana (RCA), Filipinas y Siria fueron clasificadas como emergencias de "nivel 3" por la ONU (categoría reservada para las crisis más graves y complejas). Al mismo tiempo, las sucedidas en otros lugares, tales como Sudán del Sur, Sudán y Yemen afectaron a un número creciente de personas y requirieron una respuesta humanitaria internacional significativa.

1 ACNUR, Tendencias Globales 2012. "Desplazamiento: el Nuevo Reto del Siglo XXI", ACNUR, junio 2013.

2
Un año récord para la financiación humanitaria internacional

La respuesta humanitaria internacional incluye contribuciones de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donantes no pertenecientes al CAD y donantes privados. Dichos donantes internacionales respondieron al creciente volumen de necesidades en el año 2013, batiendo un récord de 22 mil millones de dólares en fondos. Esto supuso un aumento del 27% de los 17,3 mil millones de dólares concedidos el año anterior, y un 13% más que el récord anterior de 19,4 mil millones en 2010 (en respuesta a desastres de gran escala, como el terremoto de Haití o las inundaciones de Pakistán). Este incremento condujo a un cambio radical desde 2012, pues no aconteció ningún desastre de gran magnitud y tan solo se experimentó un ligero descenso en la financiación de los gobiernos donantes y donantes privados por segundo año consecutivo.

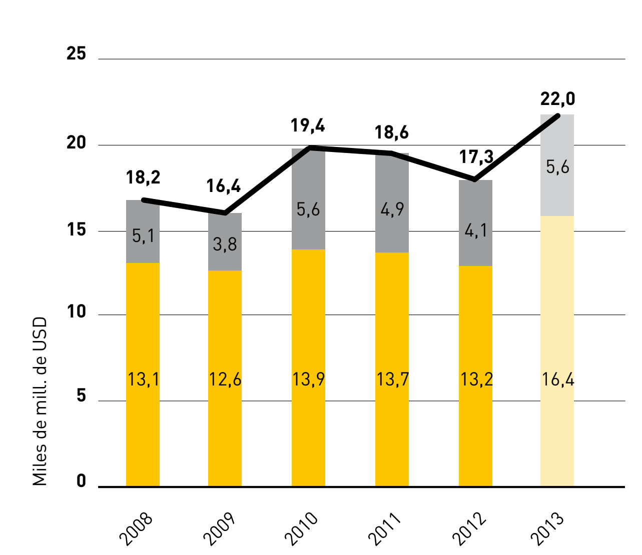
f 1

Respuesta humanitaria internacional, de 2008 a 2013 (en miles de millones de USD)

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD- OCDE y el FTS de OCHA ONU, así como datos del GHA sobre contribuciones voluntarias privadas.

Nota: Las cifras de 2013 son provisionales.





3

Los donantes del CAD – OCDE siguen proporcionando la mayor parte de ayuda humanitaria, aunque la financiación de los donantes no pertenecientes al CAD está creciendo

La ayuda humanitaria de los gobiernos donantes alcanzó un nivel sin precedentes en 2013, con 16,4 mil millones de dólares. Esto equivale a un aumento del 24% a partir de los niveles de 2012 y supuso un 18% más en relación con el total máximo alcanzado de 13,9 mil millones de dólares en 2010. En términos generales, la financiación de los gobiernos constituyó tres cuartas partes de la respuesta internacional.

Los donantes tanto miembros del CAD como no pertenecientes a él alcanzaron sus niveles más altos de asistencia humanitaria hasta la fecha en 2013, con un incremento de ayuda humanitaria combinada por parte de los donantes no pertenecientes al CAD de un 58% con respecto al año anterior y un aumento de la financiación de los donantes del CAD – OCDE de un 20%.

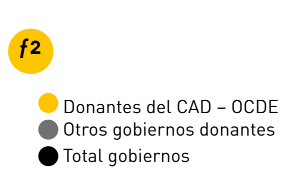


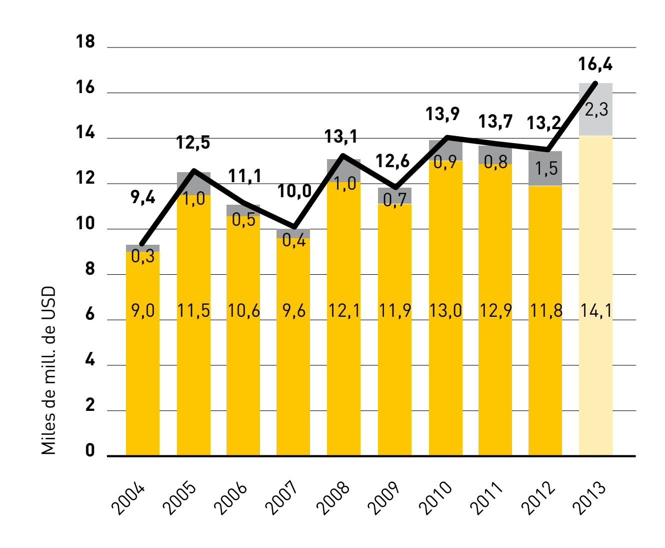
Ayuda humanitaria de los gobiernos donantes, de 2004 a 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD - OCDE y el FTS de OCHA ONU.

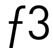
Nota: Los datos del CAD – OCDE para el año 2013 son parciales y provisionales. La financiación de los donantes del CAD – OCDE incluye contribuciones de las instituciones de la UE.

Los gobiernos donantes más importantes en 2013 permanecen prácticamente sin cambios desde 2012, y nueve de los diez principales han aumentado sus donaciones. Estados Unidos sigue siendo, con diferencia, el principal donante, proporcionando un 29% de toda la ayuda humanitaria gubernamental en 2013 y superando el total del conjunto formado por los siguientes tres gobiernos donantes más importantes: Reino Unido, Turquía y Japón. Durante los últimos 10 años, Estados Unidos ha proporcionado 40,9 mil millones de dólares para financiación humanitaria (el 33% del total de los gobiernos internacionales y casi cuatro veces más que el siguiente mayor donante, Reino Unido).



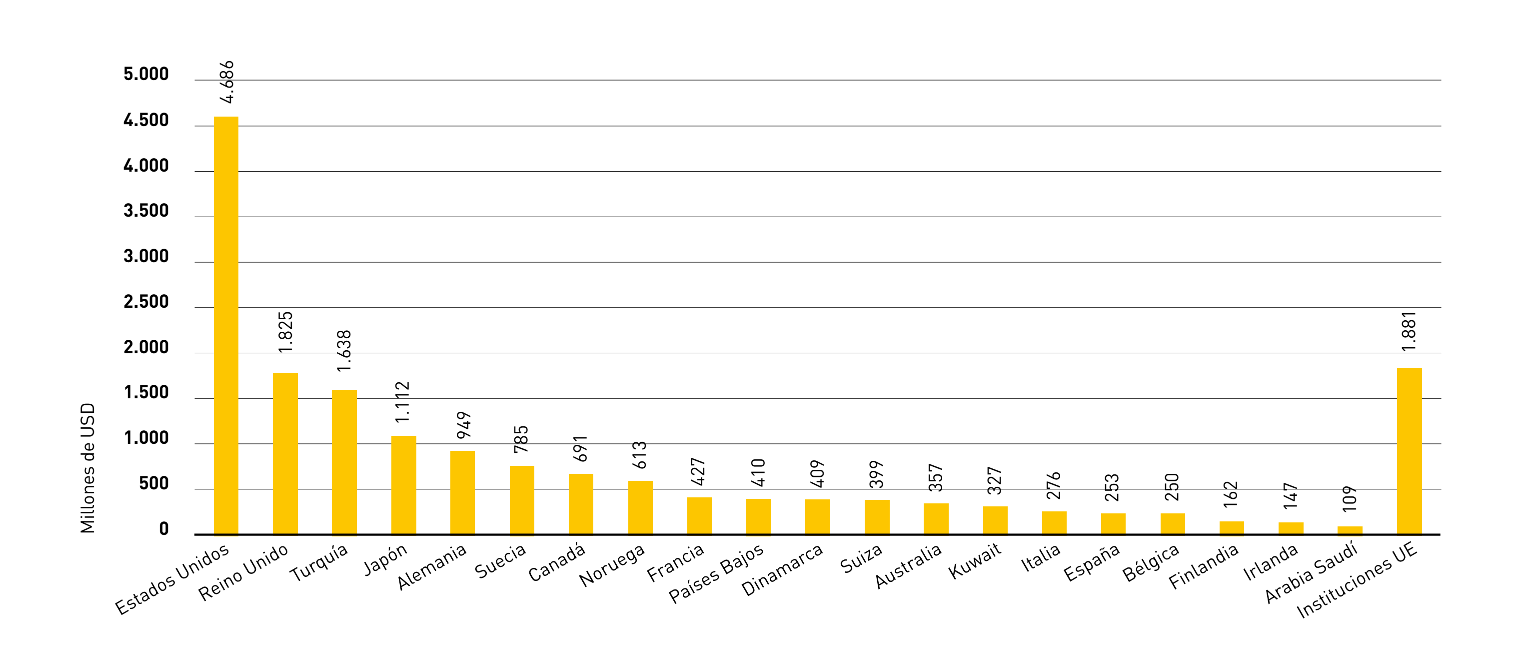


Reino Unido y Turquía mantuvieron su posición como segundo y tercer mayor gobierno donante respectivamente en 2013, y la ayuda humanitaria de Turquía aumentó en 591 millones de dólares. Pese a que todavía no está disponible el análisis sobre la ayuda humanitaria de Turquía de 2013, probablemente una parte significativa corresponda a la respuesta a la crisis siria e incluya algún tipo de asistencia a los refugiados de Siria dentro de Turquía.



Los 20 gobiernos donantes más importantes de la ayuda humanitaria internacional, 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD - OCDE y el FTS de OCHA ONU.



4 La financiación de los donantes no pertenecientes al CAD se ha incrementado, principalmente en respuesta a la actual crisis en Siria

El papel de los donantes no pertenecientes al CAD ha seguido aumentando, contribuyendo en 2013 con 2,3 mil millones de dólares de ayuda humanitaria, lo que supone el 14% del total de todos los gobiernos donantes (el doble del promedio del 7% que han representado durante los últimos diez años).

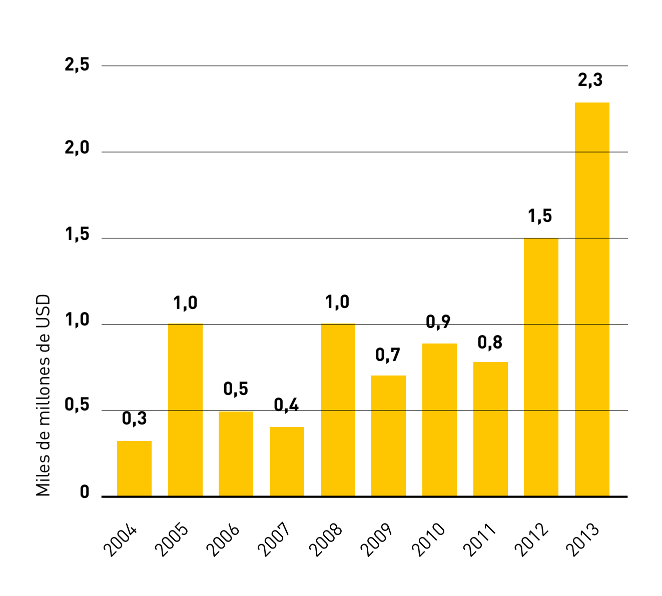
Los principales volúmenes e incrementos entre 2012 y 2013 procedieron de Turquía y Kuwait, mientras que la ayuda de Brasil y Catar descendió de manera significativa (en un 97% y 34% respectivamente).

f4

Ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD, entre 2004 y 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD – OCDE.





5 Los Estados del Golfo

Entre 2009 y 2013, las contribuciones combinadas de Kuwait, Catar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU) representaron el 35% del total de los donantes no pertenecientes al CAD y el 3% del total de todos los gobiernos donantes. Las contribuciones procedentes de los Estados del Golfo han representado históricamente una parte significativa de toda la ayuda humanitaria de los donantes no pertenecientes al CAD. No obstante, su proporción disminuyó desde que la asistencia humanitaria de Turquía aumentó considerablemente en respuesta a la crisis de Siria en 2012 y 2013.

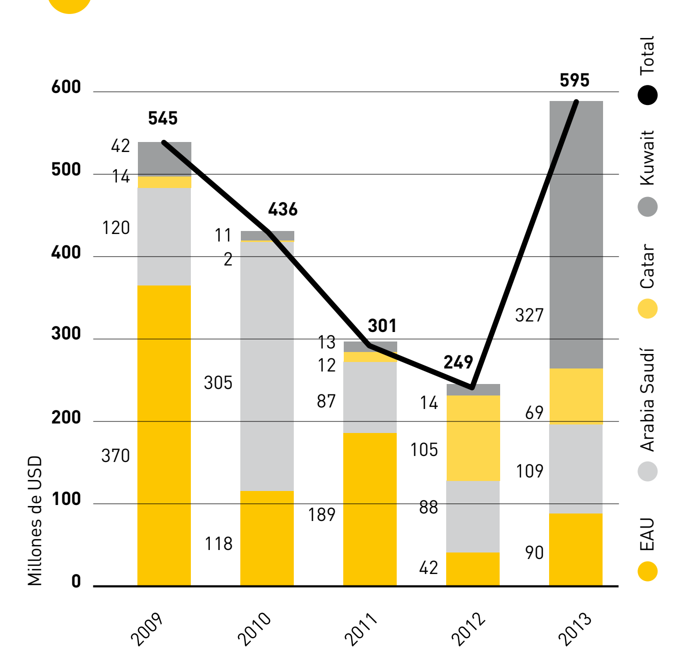
Kuwait fue el mayor donante de los Estados del Golfo en 2013 y se situó en decimocuarto lugar entre los principales, aportando 327 millones de dólares. Esto supone un cambio significativo a partir de 2012, cuando reportó solo 14 millones de dólares en ayuda humanitaria. Este notable aumento se debe a la respuesta a la crisis siria (78% de la financiación registrada de Kuwait fue destinada a Jordania, Líbano, Siria y Turquía). Los fondos de los Emiratos Árabes Unidos y Araba Saudí también se incrementaron y una cantidad importante fue destinada a la crisis siria.

f5

Ayuda humanitaria de Kuwait, Catar, Arabia Saudí y EAU, entre 2009 y 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.







Una cuarta parte de la respuesta internacional procede de financiación privada

Los donantes privados (incluyendo personas individuales, fideicomisos, fundaciones, empresas y corporaciones) contribuyeron aproximadamente con 4,1 mil millones de dólares de ayuda humanitaria en 2012, lo que supone un 24% del total de la respuesta internacional. Entre 2008 y 2012 se pensaba que la financiación privada representaba más de una cuarta parte (26%) del total de la respuesta humanitaria internacional. Los datos provisionales para el año 2013 muestran un incremento del 35% a aproximadamente 5,6 mil millones de dólares, lo más probable debido a la respuesta a la crisis siria y el tifón Haiyan.



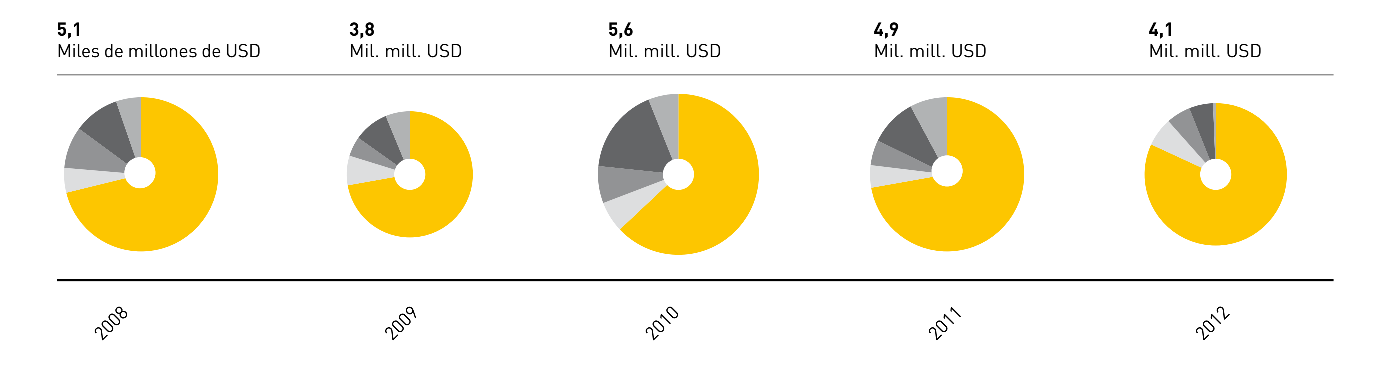
Ayuda humanitaria privada por tipo de donante, entre 2008 y 2012

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del GHA sobre financiación humanitaria privada.

Son los ciudadanos individuales los que realizan más contribuciones en el marco de la financiación privada y dicha proporción fue aumentando en 2011 y 2012. El papel de las corporaciones y las empresas privadas, que aportaron aproximadamente 201 millones de dólares de fondos humanitarios en 2012, está cambiando y podría acarrear consecuencias importantes. Su proporción con respecto a la financiación total se ha reducido en los últimos años, aunque muchas están dejando atrás el mero papel de donante directo y están formando "alianzas empresariales", ofreciendo una gama de conocimientos y recursos cuyo valor financiero se desconoce.

Las ONG son las principales movilizadoras de fondos privados, alcanzando alrededor de 3,8 mil millones de dólares en 2012, y más de 20 mil millones en los cinco años transcurridos entre 2008 y 2012. En términos generales, Médicos Sin Fronteras (MSF) es, con diferencia, el principal recaudador de fondos privados en materia de ayuda humanitaria: se estima que en 2012 su financiación ascendió a un 26% del total de la ayuda humanitaria privada.

f6



Año	Personas	Fideicomisos y fundaciones	Corporaciones y empresas privadas	Sociedades nacionales	Otros
2008	2.559,3	187,0	314,6	346,1	190,0
2009	1.878,5	197,0	131,5	232,4	162,3
2010	2.501,0	247,1	295,7	686,0	241,0
2011	2.555,5	166,8	187,4	351,7	277,8
2012	2.983,6	238,3	200,9	198,0	22,5

7 La financiación internacional no es la única respuesta

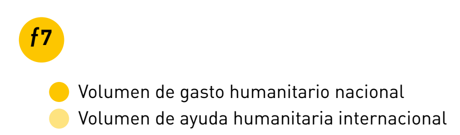
La respuesta humanitaria internacional tan solo es un parte, aunque importante, de los recursos que van destinados a las personas afectadas por las crisis. Los gobiernos nacionales pueden gastar sumas considerables en acción humanitaria y son, a menudo, los primeros en responder.

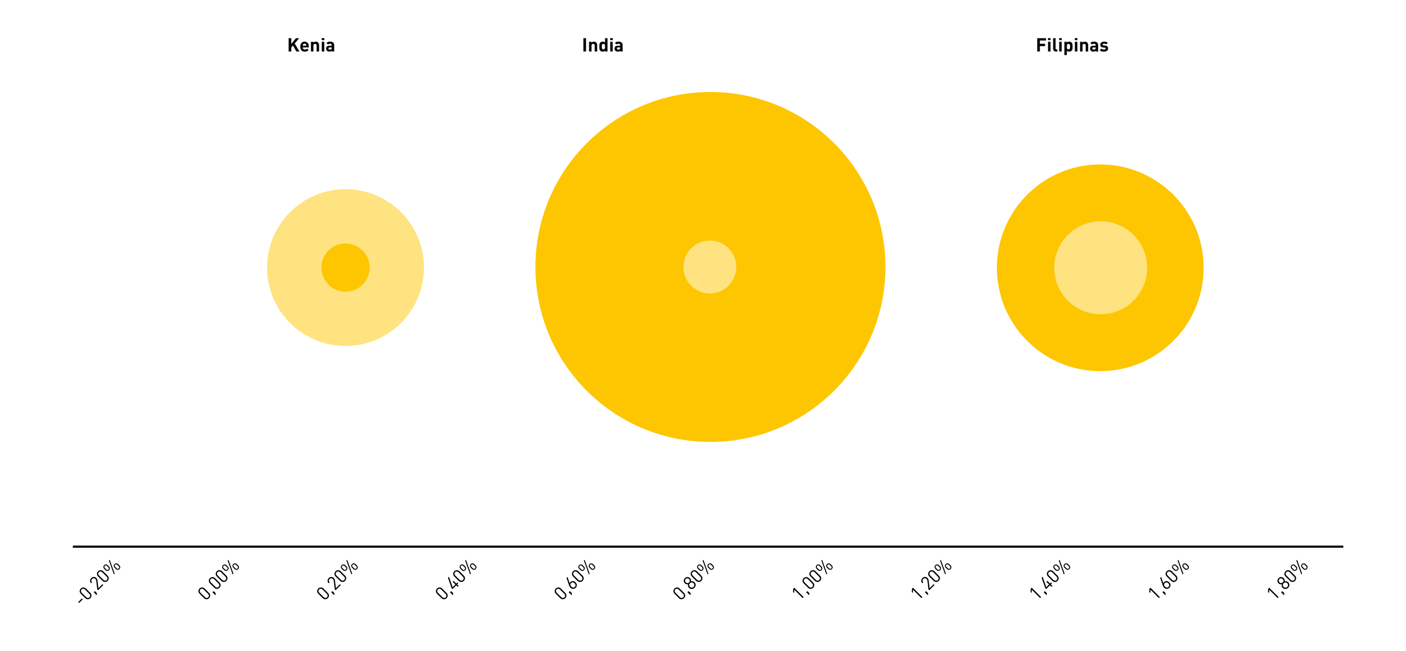
El alcance y el volumen de dichos recursos nacionales varían notablemente según el país. Sin embargo, aunque la falta de datos dificulta la posibilidad de ofrecer una cifra global sobre el valor total de la respuesta humanitaria nacional, las evaluaciones nacionales ponen de manifiesto que el volumen puede ser sustancial. La India gastó alrededor de 7 mil millones de dólares y Filipinas cerca de 2,4 mil millones en respuesta humanitaria dentro de sus propias fronteras entre 2009 y 2012, sobrepasando toda la ayuda internacional. En cambio Kenia, un país menos rico, realizó un desembolso menor en ayuda humanitaria nacional, si lo comparamos con lo que recibió en ayuda humanitaria internacional.

f7 Promedio de las contribuciones anuales humanitarias nacionales e internacionales de la India, Filipinas y Kenia, entre 2008 y 2012

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos de la Iniciativa BOOST del Banco Mundial; el Ministerio de Finanzas "Union Budget", Gobierno de la India; la Oficina de Información y Prensa, Gobierno de la India; Chakrabarti D & Prabodh G, UNISDR, 2012; Departamento de Presupuestos y de Gestión "Programa Nacional de Gastos 2014", Gobierno de Filipinas; UNISDR, 2012; datos del FTS de OCHA ONU y del CRS del CAD – OCDE.

Nota: Los datos de Filipinas representan el promedio anual para el período 2009 – 2012. Las cifras nacionales incluyen todos los fondos nacionales vinculados a la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), mientras que las de ayuda humanitaria internacional solo incluyen la RRD reportada como humanitaria.





8

La financiación internacional récord no es aún suficiente para cubrir el reciente volumen de necesidades

El proceso de llamamientos coordinados de la ONU se ha modificado en 2014 con el objetivo de conseguir un panorama más preciso de las necesidades que el anterior proceso de llamamientos consolidados (CAP, por sus siglas en inglés). Este nuevo proceso se divide, por cada crisis o país, en varias partes con el fin de reflejar las diferentes etapas del ciclo del programa humanitario. Esto incluye una revisión de las necesidades humanitarias (HNO, por sus siglas en inglés) y un Plan de Respuesta Estratégica (SRP, por sus siglas en inglés), que detalla la financiación requerida. La mayoría de los donantes canalizan una parte de su ayuda fuera de estos llamamientos, por lo que la respuesta humanitaria internacional total incluye fondos para muchos programas, beneficiarios y crisis no cubiertas por los llamamientos coordinados de la ONU.

Si bien existen limitaciones para hacer uso de los llamamientos coordinados de la ONU como medida de financiación en función de las necesidades (como el hecho de que no todas las crisis cuentan con un llamamiento), cabe subrayar que ofrecen una panorámica interesante. Los llamamientos de 2013 fueron dirigidos a 78 millones de personas y demandaron 13,2 mil millones de financiación. Los donantes proporcionaron la cifra récord de 5,5 mil millones en respuesta y, como resultado, se financió un 65% a finales de año en comparación con el 60% en 2012 (el porcentaje más alto desde 2009). Pese a dicho incremento, la proporción de las necesidades cubiertas cayó por debajo de la media de un 66% entre 2004 y 2013 y dejó más de un tercio de solicitudes sin cubrir.

Las necesidades continúan aumentando: a finales de julio de 2014, las solicitudes de llamamientos coordinados de la ONU ascendieron a una cifra récord de 16,9 mil millones de dólares, de los cuales 6 mil millones fueron destinados exclusivamente para la respuesta a la crisis siria.

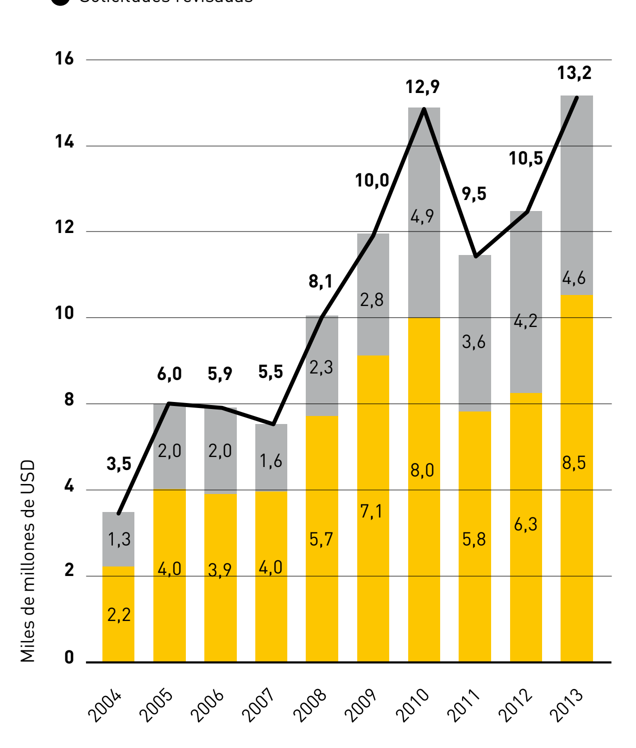
*f*8

Financiación y necesidades no cubiertas, llamamientos coordinados de la ONU, entre 2004 y 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

Nota: Los datos de 2012 incluyen el Plan de Respuesta Regional (RRP, por sus siglas en inglés) para Siria supervisado por ACNUR. Los llamamientos coordinados de la ONU incluyen los SRP y los que están dentro y fuera de los antes llamados procesos de llamamientos consolidados (CAP).





9 ¿Van los fondos donde más se necesitan?

Los llamamientos coordinados de la ONU para Siria en 2013 se situaron en una posición nunca vista hasta ahora (e incrementaron de forma considerable el total de solicitudes de financiación). Los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés) sostienen la idea de que financiar la acción humanitaria de nuevas crisis no debería impedir cubrir las necesidades de las actuales. Si bien es difícil cuantificar el impacto que la crisis de Siria ha tenido en la respuesta internacional a otras crisis, todo apunta a que no ha dado lugar a una reducción de fondos para otros llamamientos coordinados de la ONU. Excluyendo los llamamientos para Siria en 2013, la suma total solicitada fue inferior al año anterior y el porcentaje de necesidades cubiertas aumentó ligeramente de 60% en 2012 a 62% en 2013.

No obstante, pese a que la respuesta humanitaria internacional ha experimentado un notable aumento, no es todavía suficiente como para satisfacer las necesidades mundiales. Los donantes eligen dónde dirigir sus limitados recursos, priorizando ciertas crisis sobre otras y respondiendo a las preferencias institucionales. El resultado es una cobertura desigual de las necesidades con una serie de receptores ya establecidos y destacados y un conjunto arraigado de crisis olvidadas. Las prioridades de financiación, los factores políticos y el perfil público conducen a una distribución global desigual de la asistencia, que podría resolverse con una mejor división del trabajo.

10 El aumento de las necesidades por beneficiario

En julio de 2014, los llamamientos coordinados de la ONU fueron destinados a 83 millones de personas, a diferencia de los 78 millones en 2013 y los 95 millones en 2012. A finales de julio de este año, las necesidades por beneficiario de los Planes de Respuesta Estratégica de la ONU ascendieron a 204 dólares, siendo éste el segundo incremento anual consecutivo.

Sin embargo, estas cifras ocultan importantes variaciones entre los llamamientos. Por ejemplo, a partir de julio de 2014 el llamamiento regional de Sudán del Sur (que abarca Etiopía, Kenia, Sudán y Uganda) solicitó la cantidad máxima por beneficiario de 920 dólares. No obstante, poco menos de la mitad de los llamamientos de 2014 presenta solicitudes con un importe inferior a 200 dólares por beneficiario, siendo los más bajos los de Nigeria (9 dólares) y Camerún (19 dólares).

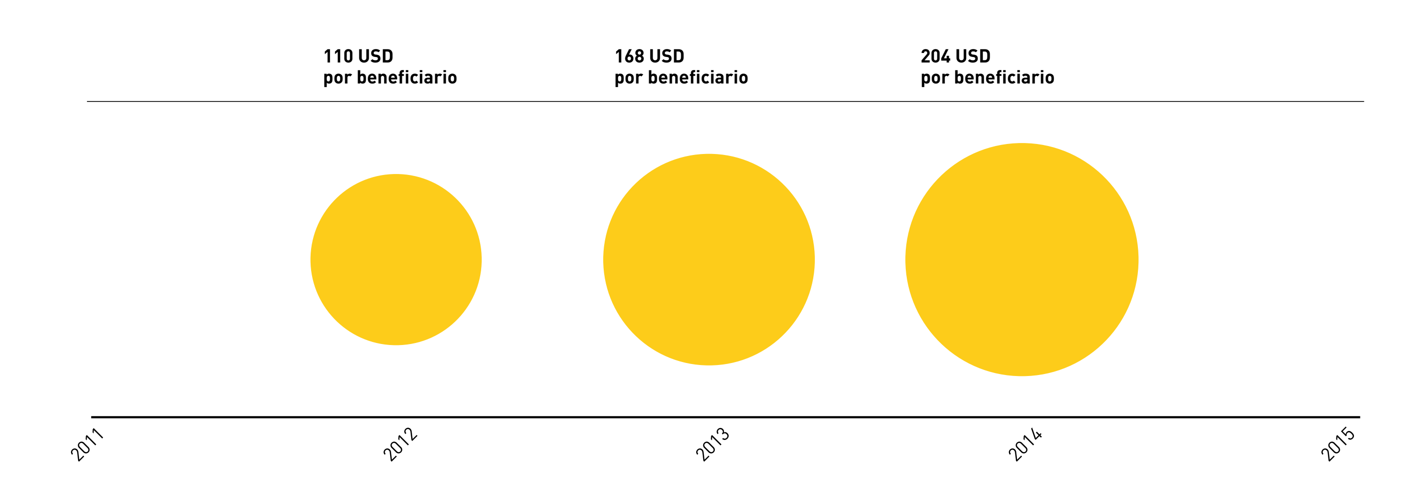


Promedio de necesidades por beneficiario de los llamamientos coordinados de la ONU, entre 2012 y 2014

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU, llamamientos coordinados de la ONU, *Overview of Global Humanitarian Action at Mid-Year 2013* de OCHA ONU.

Nota: Datos descargados el 28 de julio de 2014, por lo que son susceptibles de sufrir variaciones.





11

¿Dónde se han destinado los fondos?

El 24% de la ayuda humanitaria internacional fue dirigida solo a cinco países en 2012 (último año que cuenta con datos globales de los receptores). Siria recibió, con diferencia, el mayor volumen de asistencia humanitaria, con 1.500 millones de dólares (duplicando casi los 865 millones para Sudán del Sur, el segundo país beneficiario más importante).

*f*10

Los diez principales receptores de la ayuda humanitaria internacional, 2012

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del CAD OCDE y el FTS de OCHA ONU.

Cinco de los 10 principales receptores en 2012 siguen apareciendo, durante los últimos cinco años, en la lista y cuatro de éstos (Cisjordania y Franja de Gaza, Afganistán, Etiopía y Sudán) han estado presentes durante los últimos 10 años. Así como las crisis prioritarias con necesidades a largo plazo tienden a mantener el interés de los donantes durante varios años, las crisis olvidadas como Nepal, Myanmar y Argelia suelen quedar relegadas en términos de financiación.

12

La crisis siria en curso

En 2013, Siria comenzó su segundo año de conflicto con el segundo mayor porcentaje de población afectada por crisis humanitaria en el mundo, después de Sudán del Sur con un 63% del pueblo sirio que necesitaba asistencia humanitaria. Las necesidades combinadas de los dos llamamientos de emergencia para el país (por un lado, el Plan de Respuesta de Asistencia Humanitaria para Siria -SHARP, por sus siglas en inglés- para aquellas personas que se encuentra en el interior del país y, por otro, el Plan de Respuesta Regional -RRP, por sus siglas en inglés- para dar respuesta en los países vecinos) constituyen el 34% de las solicitudes mundiales para los llamamientos coordinados de la ONU en 2013. Con un total de 4,4 mil millones de dólares solicitados, la crisis siria fue, sin lugar a dudas, la mayor de las tres emergencias de nivel 3 clasificadas por la ONU ese año.

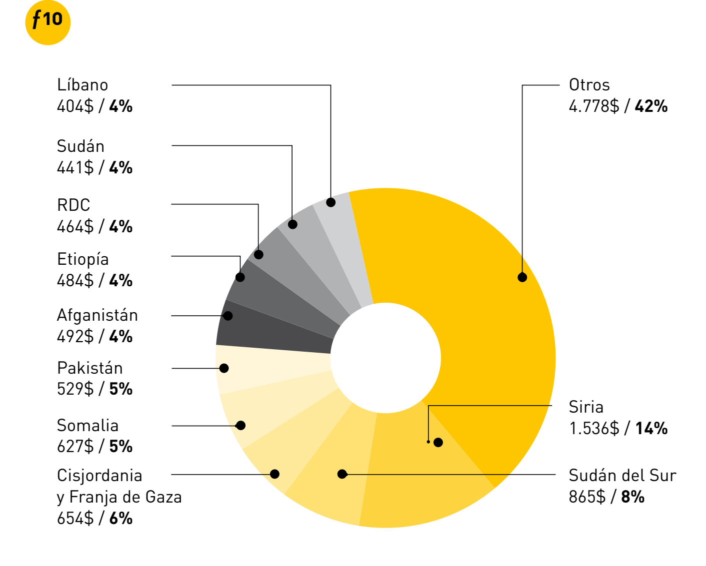
Los diez mayores donantes a la emergencia de Siria en 2013 incluyeron tres estados del Golfo (Kuwait, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos), siendo Estados Unidos el principal, tanto para SHARP como para RRP, con 1,1 mil millones de dólares de la financiación total destinada a la crisis.

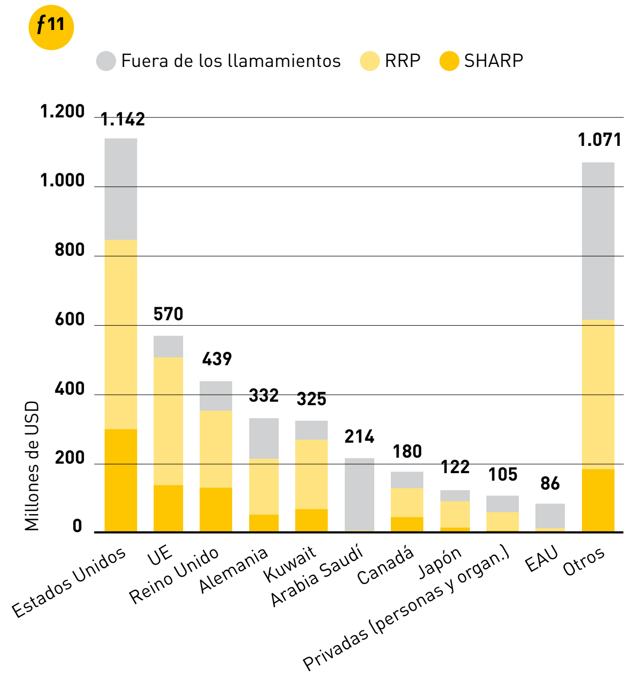
*f*11

Los diez principales donantes a la emergencia en Siria, dentro y fuera de los llamamientos coordinados de la ONU, 2013

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

Nota: Datos descargados el 24 de junio de 2014. Es probable que la barra de financiación privada actual sea mayor que la que aparece en el gráfico, ya que los fondos privados también pueden estar incluidos en la categoría de "otros".





Aunque cinco de los 10 países receptores más importantes de la ayuda humanitaria internacional en el año 2012 han sido, durante mucho tiempo, prioridad de los donantes, Siria atrajo más fondos que cualquiera de los receptores principales ya establecidos. Los datos provisionales muestran que la financiación a Siria se iba incrementando de forma significativa en 2013 a medida que se iba intensificando la crisis ya en su tercer año, con aproximadamente 14 millones de personas afectadas por el conflicto (seis millones más con respecto al año anterior). Con una estimación de 4,7 mil millones de dólares, esto explicaría en gran parte el aumento en los niveles generales de financiación humanitaria de ese año.

En 2014, tuvo lugar el mayor llamamiento de todos los tiempos en cuanto a ayuda humanitaria se refiere, dada la magnitud de las necesidades del pueblo sirio. Los dos llamamientos de la ONU para la crisis siria ascendieron a más de 6 mil millones de dólares, representando el 35% de las solicitudes mundiales, con fondos que constituyen el 32% del total de las necesidades de los llamamientos globales cubiertas hasta ahora.

13

Una mejor información para una adecuada respuesta

Para responder mejor a las numerosas necesidades cambiantes y a menudo interrelacionadas de las personas afectadas o en riesgo de crisis, los donantes, así como las agencias operativas y los gobiernos nacionales, necesitan tener una panorámica precisa y actual de tales necesidades, así como de cuáles son los recursos disponibles. Una información accesible y oportuna sobre las necesidades y los flujos de financiación no garantiza una mejor toma de decisiones sobre la asignación de recursos, aunque es esencial informar al respecto.

En los últimos años, han surgido muchas iniciativas innovadoras, unas sobre valoración de necesidades como el Proyecto de Capacidades para la Evaluación (ACAPS, por sus siglas en inglés), y otras para evaluar el riesgo, tales como el Índice sobre Información para la Gestión del Riesgo (InForM). En lo que respecta a la financiación, la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés) está centrada actualmente en el desarrollo y no en la ayuda humanitaria, aunque se está modificando para satisfacer las necesidades de los actores humanitarios. Sin embargo, queda todavía pendiente el desafío de adaptar e implementar tales iniciativas, informar sobre la asignación de recursos y mejorar las vidas de las personas afectadas por crisis humanitarias.

13.1 La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI)

El objetivo de la IATI no es otro sino proporcionar un sistema de información común que permita que los datos sobre los proyectos financiados tengan una codificación y localización geográfica a través del sistema que vaya desde el donante hasta el beneficiario. Si se utiliza correctamente, permitiría el acceso a datos coherentes y comparables sobre la financiación de todos los tipos de donantes (gobiernos y donantes privados), así como abordar cuestiones relacionadas con la oportunidad de los datos y la rendición de cuentas en la financiación humanitaria.

Una vez publicados los datos de la IATI se pueden volver a utilizar en múltiples plataformas de información, incluido el Sistema de Monitoreo Financiero (FTS, por sus siglas en inglés) de OCHA. Asimismo, se puede usar como herramienta para cumplir con las solicitudes que exigen presentación de informes de los donantes, lo que reduciría significativamente la carga múltiple que supone esto, en la actualidad, para los donantes y los organismos de ejecución.

14

La velocidad de la respuesta

Una respuesta oportuna es fundamental para lograr una ayuda humanitaria más eficaz, aunque incluso para las crisis agudas provocadas por desastres naturales repentinos, el tiempo que lleva para los donantes responder en gran escala puede variar considerablemente por diversas razones. Entre ellas, cabe destacar los niveles de necesidades, el acceso, la falta de una sostenida atención mediática y política, así como las preferencias de los donantes y sus ciclos de financiación. La respuesta al llamamiento coordinado de Naciones Unidas por el tifón Haiyan durante el primer mes, por ejemplo, fue la mitad del llamamiento del terremoto-tsunami del Océano Índico en 2005 en términos de porcentaje de necesidades cubiertas.

*f*12

Calendario de la respuesta en materia de financiación a cuatro desastres naturales: el tsunami-terremoto del Océano Índico, terremoto de Haití, inundaciones de Pakistán y el tifón Haiyan en Filipinas

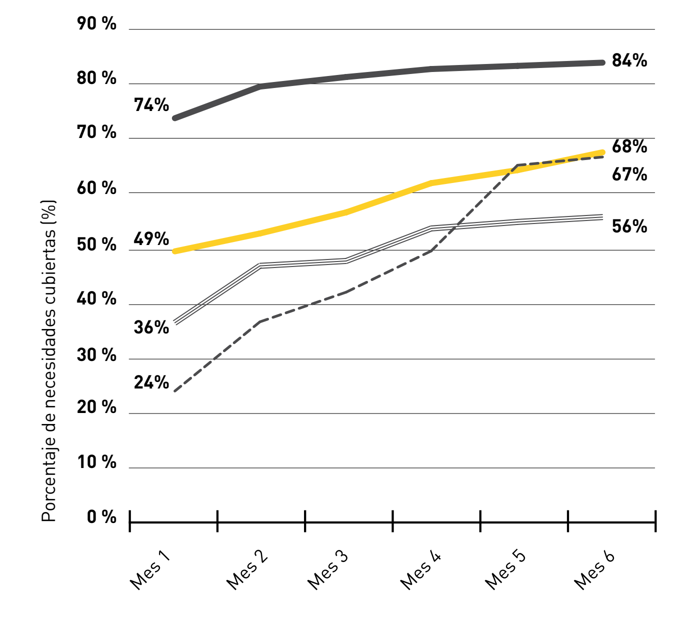
Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

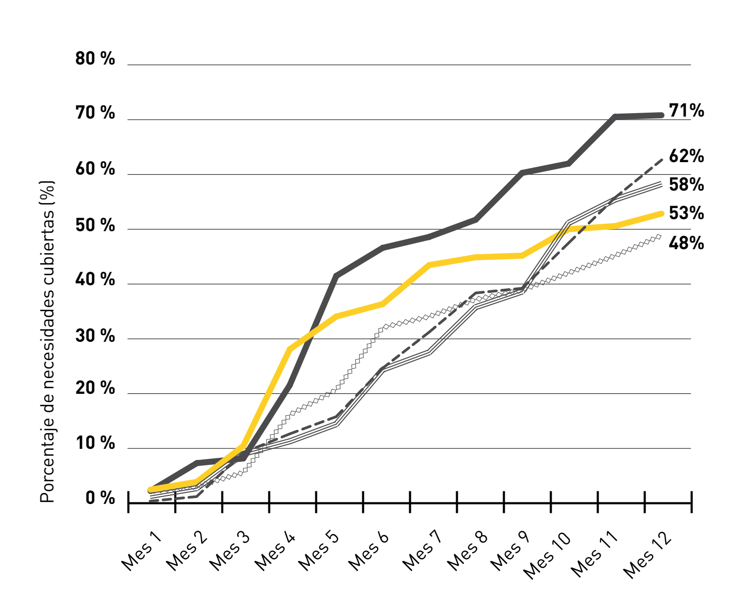
En conflictos y emergencias complejas, la financiación humanitaria tiende a bajar de ritmo incluso a experimentar un comienzo más lento tras el lanzamiento del llamamiento. Por ejemplo, los llamamientos de 2013 de Sudán del Sur, Siria, RCA y Yemen no alcanzaron el 50% de financiación en los seis meses después de su lanzamiento.

*f*13

Calendario de la respuesta en materia de financiación a cinco llamamientos de la ONU, 2013: conflictos y emergencias complejas en Siria, República Centroafricana, Yemen y Sudán del Sur

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.





15

La acción humanitaria no es cortoplacista

La ayuda humanitaria, que a menudo se ha presentado como respuesta a emergencias, es principalmente de largo plazo en la práctica. En 2012, un 66% de la ayuda humanitaria de los donantes del CAD – OCDE fue destinada a receptores a largo plazo (los que reciben una cantidad superior a la media de la ayuda oficial al desarrollo en forma de ayuda humanitaria durante ocho años o más de los últimos quince). Asimismo, la mayor parte de la ayuda a largo plazo va destinada a países con altos niveles de pobreza y bajos niveles de gasto público.

Sin embargo, una parte importante de la asistencia humanitaria tiende todavía a ser concebida y prestada en ciclos de corto plazo. El hecho de que la mayor parte de la ayuda humanitaria vaya dirigida a receptores a largo plazo que sufren crisis humanitarias recurrentes o prolongadas, así como personas que se encuentran en una situación de pobreza crónica plantea un desafío a los donantes humanitarios y a los organismos de ejecución para financiar y planificar durante un período de tiempo más prolongado. Además, pone de relieve la necesidad de contar con unos modelos de financiación a largo plazo y unos vínculos más adecuados con el gasto para el desarrollo y otros recursos con el fin de aumentar la resiliencia.

Los donantes están empezando a hacer frente a este problema que ha llevado a la aparición de llamamientos coordinados plurianuales de la ONU. En 2013, Somalia fue el primer y único país en lanzar un llamamiento plurianual. Un año después, en 2014, otros 13 países contaron con Planes de Respuesta Estratégica plurianuales. No está en los planes de OCHA llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la CAP plurianual para Somalia, aunque dicha revisión permitiría extraer lecciones que se podrían aplicar a todos los llamamientos plurianuales (incluidos los efectos producidos sobre el volumen y la duración de la asistencia humanitaria y otros flujos de recursos, así como los desafíos derivados del equilibrio entre la respuesta de emergencia y el fortalecimiento de la resiliencia).

16

Pobreza, crisis y la gran diversidad de recursos

En 2012, aproximadamente 179,5 millones de personas que residían en zonas clasificadas como “países que reciben ayuda humanitaria a largo plazo” vivieron en una situación de extrema pobreza, y casi el 40% de ayuda humanitaria a largo plazo fue destinada a países con un gasto público inferior a 500 dólares (ajustado a la paridad de poder adquisitivo) por persona y año (una cuarta parte de la media de los países en desarrollo).

En los casos en los que los gobiernos no tienen la voluntad o capacidad para hacer frente a los riesgos y las necesidades a las que se enfrentan las personas más vulnerables, los recursos internacionales desempeñan un papel importante. En este sentido, la ayuda humanitaria conserva una función esencial y única para responder a las necesidades de las poblaciones afectadas por las crisis. Sin embargo, las más afectadas por las crisis humanitarias son también las más vulnerables: aquellas personas que sufren pobreza, inseguridad y marginación. Por ello, es vital que todos los recursos (públicos, privados, nacionales e internacionales) sean utilizados de forma coherente.

*f*14

Diversidad de recursos en 2012 para los 20 principales receptores de ayuda humanitaria, entre 2003 y 2012

Fuente: *Development Initiatives*, elaborado con datos extraídos de los informes de *Perspectiva de la Economía Mundial* del FMI, el CAD – OCDE, el FTS de OCHA ONU, el Banco Mundial, la UNCTAD y SIPRI.

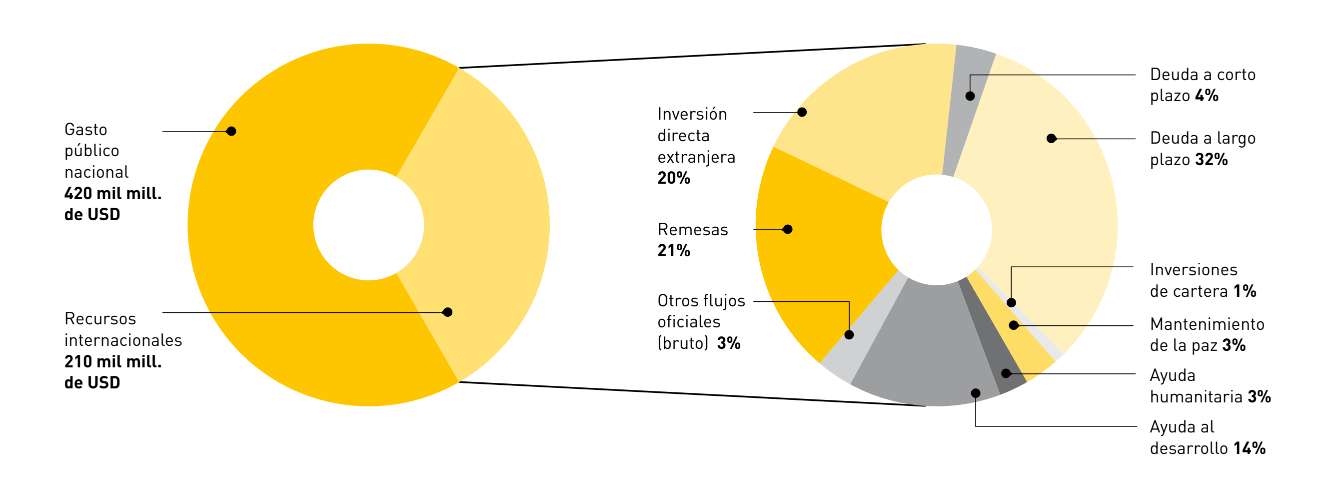
Notas: Las cifras se basan en los flujos de financiación de 2012 para 17 de los 20 principales receptores de asistencia humanitaria entre los años 2003 y 2012. La ayuda humanitaria corresponde a la gráfica de ayuda humanitaria internacional del GHA. La ayuda al desarrollo es el total de AOD menos la ayuda humanitaria oficial. Los valores negativos para las inversiones de cartera y la deuda a corto plazo se han modificado a cero.

17

Un valioso recurso

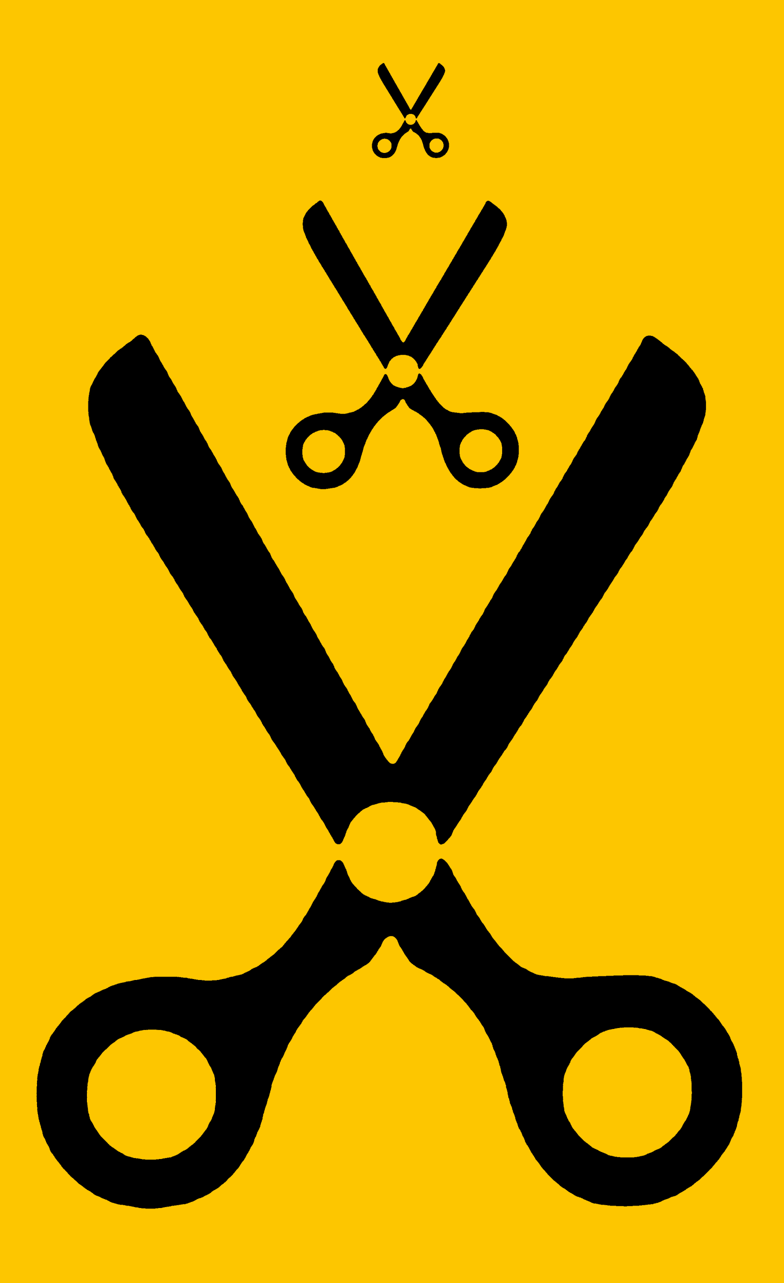
La ayuda humanitaria representó tan solo el 3% de todos los recursos financieros internacionales destinados a los 20 principales receptores en 2012, y menos del 1% de todos los recursos disponibles si se incluye el gasto nacional. La mayoría de las personas que viven en dichos países sufren una pobreza crónica y son más vulnerables ante situaciones tales como un conflicto armado o un desastre natural. Son muchas las diversas fuentes de recursos disponibles, como la ayuda al desarrollo, la inversión extranjera directa, las remesas y el mantenimiento de la paz y tienen el potencial de contribuir, de forma colectiva, a la erradicación de la pobreza. No obstante, la asistencia humanitaria es el único recurso diseñado y dirigido, especialmente, para responder a las necesidades de las personas afectadas por las crisis. Por lo tanto, es de suma importancia que se preste del modo más eficaz y eficiente posible. Debe planificarse y brindarse junto a y en coordinación con otros recursos, con el fin de responder a las crisis y, al mismo tiempo, hacer frente a los fuertes vínculos subyacentes existentes entre la pobreza y la crisis. Para poder lograr esto, es necesario disponer de una información adecuada de todos los recursos disponibles: cuánto hay, quién los está proporcionando, así como dónde y cómo se están gastando. Solo así tendremos la seguridad de que este recurso tan valioso que puede salvar vidas se utiliza garantizando la protección de tantas personas y medios de vida como sea posible.





.Capítulo 3.

La acción humanitaria española en 2013 y 2014



Capítulo elaborado por **Francisco Rey Marcos** (Codirector de IECAH) y **Celia Agulló Pastor** (Investigadora del IECAH), en colaboración con **Javier Bombín Bollaín** (Investigador del IECAH).

1

Introducción

Los últimos años han sido especialmente duros para la acción humanitaria española en materia económica. Sin necesidad de volver a ahondar en el costalazo presupuestario, en el que **la acción humanitaria pública española continúa experimentando un fuerte descenso, con un recorte acumulado de más del 80% con respecto a 2011** (hecho sin precedentes entre los donantes), **las previsiones para 2015 siguen sin ser muy alentadoras**. Todo apunta a que la cifra total de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mantendrá un porcentaje muy parecido al de este año, situando a **España** a **niveles de hace 30 años y a la cola de los países donantes**[1]. Y dentro de esta gran reducción de la AOD, la acción humanitaria sigue siendo una de las modalidades de ayuda que más ha sufrido la disminución.

Esto ha hecho y está haciendo que, más allá de las buenas intenciones de muchos de los responsables de la ayuda española y de su innegable compromiso con el trabajo humanitario, la capacidad de la ayuda humanitaria española se esté viendo totalmente desbordada para estar a la altura de las expectativas, ya sea en la respuesta al tifón Haiyan en Filipinas, al cruel conflicto sirio, al agravamiento de la crisis en Gaza o a la crisis del ébola en algunos países de África Occidental. Esa es la cruda realidad en que se está moviendo la ayuda española y en la que no aparecen por el momento señales de cambio.

En el año 2013, inició su andadura el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 y, aunque finalmente se consiguió una redacción aceptable y de cierta continuidad respecto a los avances anteriores, las cifras de los recortes son tan grandes que no parece que dicho documento vaya a ser suficiente para el mantenimiento digno de este instrumento de nuestra cooperación. El desplome de la cooperación descentralizada y la concentración de los fondos privados en unas pocas (cada vez menos), ONG especializadas, unido al retroceso en la atención ciudadana, salvo en las grandes emergencias, no son buenas señales para el futuro.

1 Para más información, véase el documento de la CONGDE sobre los PGE2015 en el siguiente enlace: http://www.congde.org/contenidos/los-pge2015-refuerzan-el-desinteres-del-gobierno-por-una-politica-de-cooperacion-profundamente-debilitada

1.1 Una mirada al contexto

2013 fue un año marcado por grandes crisis humanitarias: en **República Centroafricana** (RCA), una ofensiva rebelde contra la capital Bangui derroca al presidente Bozizé en marzo. Los ataques contra la sociedad civil y los desplazamientos de la población aumentan, y la guerra adopta un sesgo étnico: la huida de miles de musulmanes del país. En noviembre, en **Filipinas**, el tifón Haiyán (considerado uno de los más potentes de la historia) sacude el país, dejando un balance de aproximadamente 7.000 víctimas mortales y 16,1 millones de personas afectadas. Un mes más tarde, en **Sudán,** los enfrentamientos entre nueres y dinkas se disparan agravando aún más el sufrimiento y las necesidades de la población. Solo en **Siria,** como consecuencia de la cruenta guerra, a finales de año la cifra de refugiados se incrementa hasta alcanzar los dos millones de personas (acogidas sobre todo en países vecinos: Jordania, Turquía y Líbano), mientras que el número de desplazados internos asciende a 6,5 millones.

Sin embargo**, en materia de desastres producidos por amenazas naturales, el año 2013 ha sido un año caracterizado por una reducción tanto del número de víctimas mortales como de personas afectadas,** en comparación con el promedio anual de la década anterior (2003 – 2012). También ha registrado los niveles más bajos en términos de impacto humano asociado a desastres de los últimos 16 años.

Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres) y de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres), **durante el año 2013 se registraron 330 desastres naturales de diferente magnitud que dejaron un balance de unas 20.000 víctimas mortales** (cifra muy por debajo de la media anual del período 2003-2012, con 106.654 fallecidos) **y afectaron a 96,5 millones de personas en todo el mundo**[2] (cifra también inferior al promedio anual de dicho periodo, con un balance de unos 200 millones de víctimas). De ellas, un 51% resultaron afectadas por tormentas, un 33% por inundaciones, un 8% por sequías y un 7% por terremotos.

2 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM – DAT.

Asia, tal y como viene sucediendo durante años, **resultó ser el continente más afectado**, con un 72,4% de víctimas; en concreto, 3 fueron los países protagonistas: **China** (28,5%), **Filipinas** (26,6%) e **India** (17,3%). **La mayoría de las personas afectadas de 2013 fueron víctimas del ciclón Haiyan (conocido localmente como Yolanda), que dejó un balance de 16,1 millones personas afectadas.** A éste le siguió el ciclón Phailin en India (13,2 millones) y, por último, el ciclón Utor/Labuyo en China (8 millones). El total de damnificados de estos tres desastres naturales representó el 38,7% de todos los acontecidos el año pasado.

Si analizamos el estado del mundo en términos de **conflictividad y construcción de paz**[3], **en 2013 se contabilizaron 35 conflictos armados** (cifra algo inferior con respecto a 2012). La mayoría sucedieron en África (13) y Asia (11), seguidos por Europa (5), Oriente Medio (5) y América (1). Más de una cuarta parte de los conflictos armados ocasionaron un gran impacto sobre la sociedad civil, con niveles muy elevados de violencia, superando el millar de víctimas mortales anuales. El desplazamiento forzado fue uno de los efectos más visibles de éstos.

Los **principales escenarios** fueron: **Nigeria, RCA, RDC, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Pakistán, Pakistán (Baluchistán), Irak y Siria.** Dos tercios de los conflictos armados se vincularon con la oposición a un Gobierno específico o al sistema de un Estado, aunque los enfrentamientos por el control del territorio o los recursos fue un factor que agravó la mayoría de los conflictos.

El **año 2014** ha seguido una línea aún más preocupante, y el hecho de que por vez primera en la historia se declararan simultáneamente **cuatro emergencias nivel tres en Siria, RCA, Sudán del Sur e Irak**, deja pocas dudas sobre la magnitud de las necesidades y de las demandas sobre la comunidad internacional. Muchas de estas situaciones están tomando, además, un carácter crónico o de larga duración que hace mucho más complejo el quehacer humanitario.

3 ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), Alerta 2014! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona: Icaria Editorial, 2014. Disponible en: http://escolapau.uab.es/img/programas/alerta/alerta/14/alerta14e.pdf

No obstante, desde la perspectiva humanitaria y atendiendo al impacto sobre las poblaciones vulnerables, no son los mega desastres o los conflictos armados de grandes dimensiones los únicos, ni tan siquiera los que más nos ocupan y preocupan. Son la suma de pequeños desastres –el riesgo extensivo como se conoce en el sector- y los muchos conflictos olvidados por los medios de comunicación, los que siguen generando necesidades humanitarias insatisfechas a las que debemos responder. Así, para la ayuda española en su conjunto sigue siendo de gran relevancia la **situación humanitaria en el largo conflicto que sufre Colombia, la situación de los refugiados saharauis en los campos en Tindouf, la inacabable crisis en Palestina, las crisis alimentarias en el Sahel o los efectos de la sequía en algunos países de América Central**.

La cooperación española tomó con el IV Plan Director la decisión de concentrarse en ciertas crisis en las que la ayuda de nuestro país pueda tener un cierto valor añadido y, por tanto, el análisis de estas crisis, algunas de ellas menos mediáticas pero en las que la presencia histórica de las organizaciones españolas es grande, parece fundamental.

2 Panorama de la acción humanitaria española en 2013 y 2014

En este contexto, pocas originalidades ha habido en la ayuda humanitaria española en el periodo que analizamos. Pese a los innegables avances en materia de estructuras, presencia en foros internacionales, capacidades operacionales o fortalecimiento de los recursos humanos (entre otras variables que ya analizábamos en informes anteriores), la falta de músculo presupuestario está haciendo difícil responder con algo de eficacia a las crisis que hemos enumerado más arriba.

2.1 Plan Director 2013 – 2016

En el año 2013 comenzó el periodo de vigencia del nuevo Plan Director 2013-2016. Como decíamos en informes anteriores, el proceso de elaboración del Plan Director sirvió para corregir algunas de las deficiencias de los borradores iniciales y la versión finalmente

aprobada puede considerarse suficiente para definir el papel que la acción humanitaria debería jugar en nuestra cooperación. Finalmente, el apartado de acción humanitaria se incorpora en el "qué vamos a hacer" y no el "cómo lo vamos a hacer", en el punto II.7 "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad".

El IECAH participó muy activamente en las propuestas de fortalecimiento del Plan Director y en los seminarios realizados al respecto[4]. Algunas de las cuestiones más destacables del Plan Director serían:

70. La Acción Humanitaria española reafirma su compromiso con los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como las Directrices de Oslo, los Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. La AH española buscará tanto su aplicación en su propia política y programas de cooperación como su promoción en el contexto español (otras administraciones públicas y actores privados) y en los foros internacionales.

71. En general, la AH española se articulará esencialmente en torno a:

- Una respuesta basada en necesidades humanitarias y no por otros criterios (políticos o de prioridad geográfica) priorizando la intervención en favor de poblaciones en base a su vulnerabilidad.
- El impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH.
- La promoción de la protección del espacio humanitario.
- La asunción de la coordinación y liderazgo de la AH prestada por cualquier administración pública del estado (de ámbito nacional, autonómico y local).
- La asunción de un rol de facilitador de procesos que refuercen la ayuda humanitaria.
- En aquellos escenarios que sea necesario, la cooperación española utilizará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de actuaciones y el establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda.

En definitiva, el Plan Director 2013-2016 puede, por tanto, considerarse como un marco suficiente para la ayuda humanitaria española que deberá ser concretado en materia de cifras. Y ese es el problema actual para la cooperación española.

2.2 Comunicación de la Cooperación Española 2013 y 2014

Al haber sido el Plan Anual de Cooperación Internacional 2012 (PACI) el último instrumento de programación de este tipo, la Comunicación 2014 al Parlamento se convierte de facto en el único (o uno de los pocos) mecanismos de seguimiento del Plan Director. En el documento se concretan los tres objetivos que desarrollan el punto 7 del Plan Director "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad": atención a crisis específicas y a fondos globales humanitarios; enfoque integrado de intervenciones y focalización sectorial; actuación directa ante crisis súbitas específicamente ocasionadas por desastres naturales. Se consolida así el enfoque hacia crisis específicas y la especialización sectorial como ejes en los que la menguante ayuda española debe centrarse, lo que parece razonable en tiempos de recortes.

2.3 Qué nos dicen las cifras[5]

En un escenario de fuerte reducción de fondos, **durante el año 2013 el monto de fondos de AOD ha experimentado un ligero aumento de un 13% con respecto al año anterior,** con 1.788,52 millones de euros y todo apunta a que en 2014 y 2015, dicha cifra seguirá manteniéndose con leves cambios. Según el Informe de AOD de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica

4 Ver "Propuestas del IECAH para el apartado de acción humanitaria del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016" en: http://www.iecah.org/web/images/stories/documento14.pdf.

5 La información ha sido extraída del llamado "volcado" de datos de la AOD 2013 que elabora la SGCID (anterior oficina de la DGPOLDE).

(SECIPI), "la AOD española alcanzaría en 2015 los 1.813,35 millones de euros de la RNB, lo que significa 74 millones más que en 2014. Este porcentaje sitúa, un año más, la AOD de 2015 en niveles de los años 90 cuando España todavía era un donante incipiente, colocándole muy por detrás de los donantes europeos denominados UE-15"[6].

*f*1

Evolución de la AOD neta española (período comprendido entre 2005 y 2014)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En términos de **acción humanitaria**, no es una novedad que el presupuesto de AOD destinado a AH continúa experimentando una significativa reducción durante el año 2013, lo que sigue siendo muy preocupante y no parece encontrar fácil justificación. Así, **se han imputado como acción humanitaria 38.835.191,85 euros frente a los 72.030.596,28 euros en 2012 o los 216.222.293 de 2011. La reducción respecto de 2012 es de un 47% y de un 83% respecto a 2011.** Ello supone un **2,17 % del total de la AOD**, cifra muy por debajo de la media de otros años. El Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2008 proponía un porcentaje de entre el 7 y el 10% de la AOD lo que es una tendencia en el conjunto de los donantes. El hecho de que el componente humanitario de la ayuda española esté siendo el que más esté sufriendo los recortes hace que la capacidad para responder a muchas de las crisis se vea totalmente condicionada.

Del total, **30.981.609,90 euros**[7] **se han canalizado a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)** y, para este año 2014, se prevé que el presupuesto humanitario total sea de unos 20 millones de euros aproximadamente[8]. Algunos de esos fondos son remanentes de ejercicios presupuestarios anteriores.

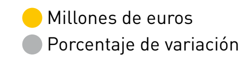
6 Para más información, véase el comunicado publicado por la CONGDE en el siguiente enlace: http://www.congde.org/contenidos/valoracion-de-la-coordinadora-de-los-pge2015

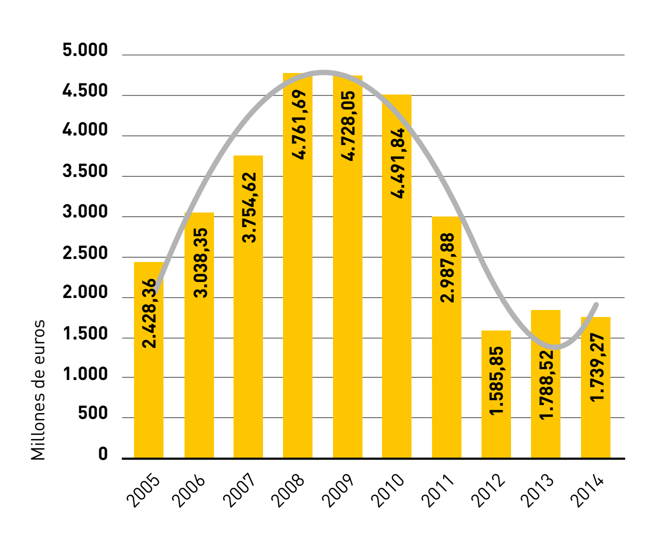
7 Según datos extraídos del volcado de AOD 2013 elaborado por la SGCID.

8 Cifra provisional extraída de un comunicado de la AECID publicado el día 8 de octubre. Para más información, véase el siguiente enlace: http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2014/2014_10/10-08-pge.aspx



Año	Millones de euros	Porcentaje de variación
2014	1.739,27	-2,75%
2013	1.788,52	12,77%
2012	1.585,85	-46,92%
2011	2.987,88	-33,48%
2010	4.491,84	-5,00%
2009	4.728,05	-0,71%
2008	4.761,69	26,82%
2007	3.754,62	23,57%
2006	3.038,35	25,12%
2005	2.428,36	22,34%





f2

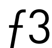
Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española (período comprendido entre 2001 y 2014)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

España está perdiendo su perfil de donante humanitario que había consolidado en los últimos años. Una muestra de ello es la caída abrupta de los fondos directos destinados al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) de Naciones Unidas que pasaron de 30 millones de euros en 2010, a 5 millones en 2013. Se estima que para 2014, la cifra se reducirá a 2 millones, según la planificación presupuestaria de la OAH (AECID).



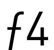
En lo que concierne a **los canales de distribución de la ayuda**, observamos un claro **retroceso**, **siendo la cooperación multibilateral la más afectada, pues ha habido una reducción de 23.740.271,69 euros con respecto a 2012;** a ésta le seguiría la cooperación bilateral, con una diferencia de 8.370.932,74 euros y, por último, la multilateral, con 1.084.200 euros menos que el año anterior.



AOD española destinada a acción humanitaria por canales de distribución (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En lo referente a la distribución por sectores del CAD, según la tabla que aparece a continuación, sería la siguiente:



Distribución de la ayuda por sectores CAD y canales de distribución (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.



Canal	2012	2013	Variación 2012-2013 (Euros)
Bilateral	29.352.470,26	20.981.537,52	- 8.370.932,74
Multibilateral	40.593.926,02	16.853.654,33	- 23.740.271,69
Multilateral	2.084.200,00	1.000.000,00	- 1.084.200,00
Total	**72.030.596,28**	**38.835.191,85**	**- 33.195.404,43**



Sectores CAD	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Multilateral (Euros)	Total (Euros)
Ayuda de emergencia (720)	12.271.313,89	16.753.654,33	1.000.000,00	30.024.968,22
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación (730)	1.338.185,23	—	—	1.338.185,23
Prevención de desastres (740)	7.372.038,40	100.000,00	—	7.472.038,40
Total	**20.981.537,52**	**16.853.654,33**	**1.000.000,00**	**38.835.191,85**

Continúa habiendo una escasa atención prestada a actividades relacionadas con la reconstrucción y rehabilitación pero sorprende gratamente **el incremento que está experimentando poco a poco la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)** si echamos la vista atrás y comparamos la cifra actual con la de años anteriores (mientras que en 2013 se destinaron alrededor de 7 de 38 millones de acción humanitaria, en 2012 fueron 5 de un total de 72 millones y en 2011, 11 de un total de 216 millones).

En este sentido, son cada vez más los actores que van incluyendo elementos de RRD en sus políticas, tanto a nivel interno, como en la acción humanitaria o la cooperación al desarrollo logrando, de manera desigual, avances. El hecho de que 168 Estados aprobarán en 2005 el Marco de Acción de Hyogo (MAH) es otra muestra clara de un cambio de percepción por parte de la comunidad internacional ante una realidad cada vez más preocupante. 2015 será un año crucial en las agendas de desarrollo y RRD pues se llevará a cabo una revisión del MAH y ello supondrá una ocasión para las ONG, Estados y otras organizaciones de revisar sus políticas y adaptarlas a la nueva realidad internacional. Aun así, y pese a estos logros significativos, queda un largo camino por recorrer para que las agendas de desarrollo, acción humanitaria y RRD converjan.
La RRD es un ámbito en el que los actores de desarrollo deberían ser los protagonistas pero hasta ahora tanto en el caso español como en el de la Unión Europea, por ejemplo, han sido los organismos humanitarios quienes han llevado el liderazgo.

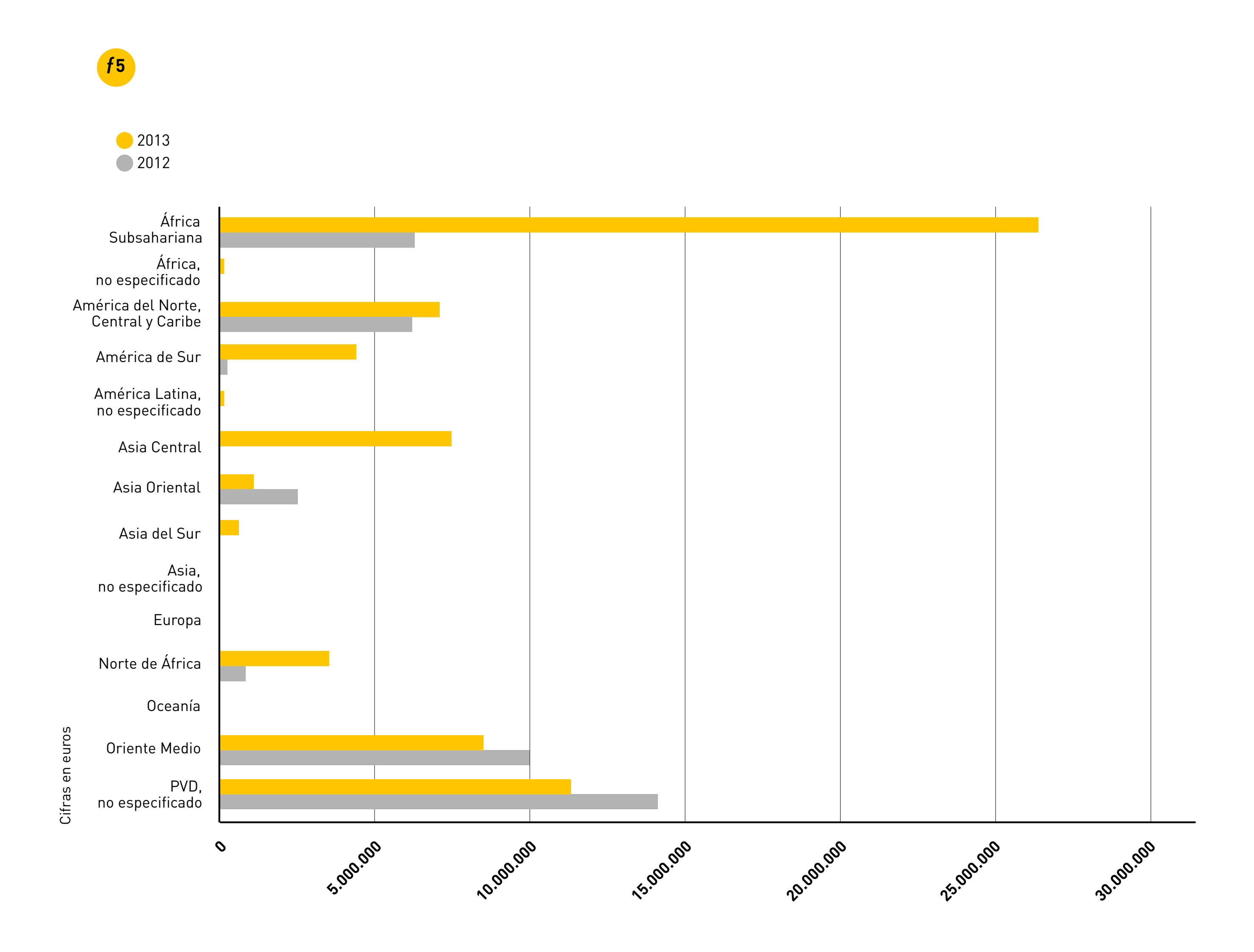
En cuanto a la distribución geográfica de la ayuda humanitaria tendríamos:

*f*5

Acción humanitaria en 2013 por áreas geográficas

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Sobre todo, llama la atención la **considerable reducción de fondos que ha experimentado**



África Subsahariana con respecto a 2012, pese a la situación de inseguridad alimentaria extrema a la que sigue enfrentándose a día de hoy el continente. Sin embargo, siendo conscientes del gran reto que afronta la cooperación española en estos momentos de fuertes restricciones presupuestarias, queremos poner de manifiesto los esfuerzos que la cooperación está realizando, atendiendo a las líneas de acción del IV Plan Director a la hora de poner en marcha políticas de prevención y fortalecimiento de mecanismos de resiliencia, así como el apoyo que se está brindando al enfoque VARD (Vinculación entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo). Los países donde ha gestionado proyectos en AH han sido Etiopía, Senegal, Malí y Níger.

2.3.1 Distribución por organismos implicados

Como se puede observar en la tabla, **la totalidad de la ayuda humanitaria de la Administración pública central española ha sido gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** (MAEC) con unos 30.000.000 euros. Como veremos en la sección dedicada a la acción humanitaria de la AECID, ha sido la Agencia la que ha canalizado la totalidad de sus fondos (y sus correspondientes Departamentos: Departamento de Cooperación con Mundo Árabe y Asia, Cooperación Multilateral, ONGD, Cooperación y Promoción Cultural, Oficina de Acción Humanitaria y de Emergencia y Posconflicto).

f6

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes de la Administración General del Estado y vías de canalización (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

De forma más exhaustiva, tendríamos:

2.3.2 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)

Es el Ministerio el que canaliza la totalidad de la ayuda en 2013, con **30.981.609,90 euros,** pese a que su perfil disminuye respecto a los 57.689.197,48 euros de 2012. La AECID ha sido la responsable de canalizar todas las partidas de bilateral, multibilateral y multilateral como principal ejecutor de la política española en este ámbito, **siendo la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) quién más fondos ha desembolsado exclusivamente para proyectos de acción humanitaria, con un importe de 19.921.776,65 euros**. A ésta, le seguiría el Departamento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) con 11.669.876 euros. Aunque en cifras muy inferiores a anteriores ejercicios, las ONG especializadas siguen recibiendo, por diversas vías, subvenciones para sus proyectos humanitarios.

2.3.3 Otros Ministerios

Se han contabilizado en el rubro de AH **por parte del Ministerio de Economía y Competitividad** (en concreto, por el Fondo de Internacionalización de la Empresa) **el desembolso bruto (devolución) por valor de 4.166.666 euros de créditos bilaterales del FAD concedido a Argentina** anterior a 2011 en el marco de una línea de emergencia para infraestructuras, sanidad y educación, del que ya hemos dado cuenta en informes anteriores sobre su incorrecta contabilización e inadecuada utilización en acción humanitaria. Al ser una devolución de un crédito, esta cantidad computa negativamente en la AOD y la AH española.



Agentes	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Multilateral (Euros)	Total (Euros)
MAEC	14.377.955,57	15.603.654,33	1.000.000,00	30.981.609,90
Ministerio de Economía y Competitividad	-4.166.666,00	—	—	-4.166.666,00
Total	**10.211.289,57**	**15.603.654,33**	**1.000.000,00**	**26.814.943,90**

Por su parte, el Ministerio de Defensa no ha contabilizado ningún euro en materia de AH a diferencia de años anteriores, como en 2011 que contabilizó 26.338 euros o en 2012, 14.279 euros (cifra que quedó reducida prácticamente a la mitad y que correspondió a cursos de formación en emergencias en América Latina).

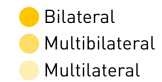
2.3.4 Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

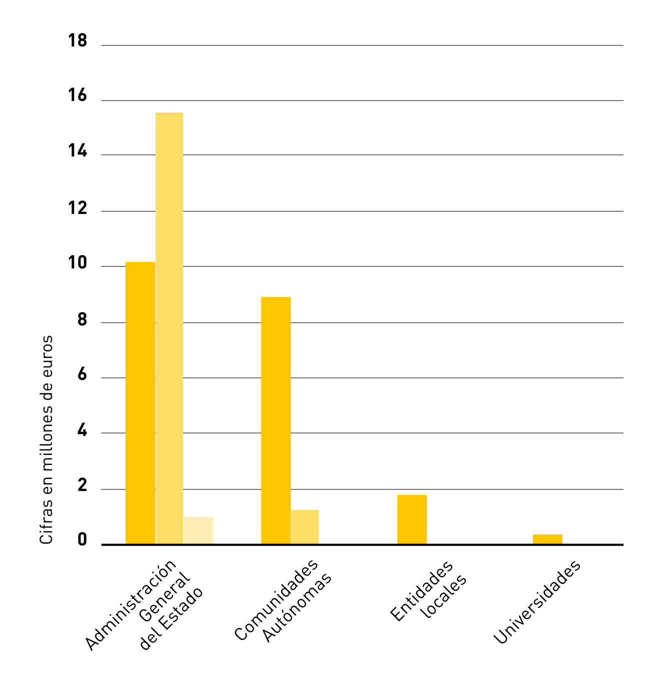
En un creciente proceso de disminución de fondos, las Comunidades Autónomas han contabilizado 10.220.901 euros como ayuda humanitaria, las universidades 26.310,45 euros y las entidades locales 1.773.036,27 euros.



Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes y vías de canalización (2013)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Las tres Comunidades Autónomas que han contabilizado más fondos han sido: Andalucía (unos 5 millones de euros), **Extremadura** (1.142.565,76 euros) y, en tercer lugar, **País Vasco** (con alrededor de 800.000 euros). Resulta significativo, por tanto que, al haber sido el descenso en los fondos humanitarios de la Administración General del Estado tan grande, **el porcentaje de los provenientes de las CCAA sea en esta ocasión muy relevante, más del 25%** del total.





Como hito relevante y que ya hicimos especial mención en el informe anterior, destacamos la iniciativa llevada a cabo por la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo y la publicación de su propia Estrategia de Acción Humanitaria dirigida a orientar las acciones en materia de ayuda de emergencia y acción humanitaria, incluidas en sus políticas de cooperación al desarrollo y con el objetivo de incorporarla en el IV Plan Director.

Otras Comunidades Autónomas como Cataluña (a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo) han estado muy activas con las crisis humanitarias en Sudán del Sur o Gaza (entre otros), pero con pocos fondos para poder financiarlas aunque sí manteniendo, al menos, los mecanismos de coordinación y de planificación.

3 La acción humanitaria de la AECID en 2013

3.1 Introducción

En esta sección realizamos un análisis cualitativo y cuantitativo de la acción humanitaria (AH) llevada a cabo por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID durante el año 2013 y principios de 2014. Para su elaboración, hemos utilizado los datos directamente proporcionados por la OAH, así como se han consultado otras fuentes oficiales como las de la SGCID del MAEC y el CAD-OCDE, entre otras.

Son dos los aspectos relevantes que han determinado la acción humanitaria de la Agencia. En primer lugar, en lo concerniente a fondos, 2013 fue un año en el que todavía se dispuso de ciertos remanentes del año anterior permitiendo mantener los compromisos que la OAH tenía con crisis para ella prioritarias. En 2014, sin embargo, ésta se ha visto mucho más limitada y ha debido conformarse con una participación notablemente escasa en términos relativos salvo algún caso concreto.

Asimismo, **han sido dos las crisis que marcaron el año por su envergadura: el recrudecimiento de la crisis en Siria** con el aumento constante de desplazados internos y refugiados, **y el devastador huracán Haiyan en Filipinas,** el peor desastre de componente natural que el país ha conocido hasta el momento. En la medida que éste aconteció en noviembre, es decir, finalizando la ejecución de los presupuestos del año, el gobierno tuvo que desembolsar otros fondos de emergencia que a los ojos de la comunidad humanitaria nacional fueron a todas luces escasos para las necesidades identificadas tras el desastre.

No obstante, **la actuación de la OAH ha sido coherente con las líneas fijadas en el POAH para sus intervenciones.** Por un lado, **se ha concentrado en ocho crisis prioritarias** —entre las que se encontraban Siria y Filipinas—, ha respondido frente a crisis súbitas específicas en Mozambique, India, Pakistán, Burundi, Honduras, Perú, Uganda y Panamá, y se percibe el notable esfuerzo por contribuir a fondos globales humanitarios. Asimismo, los montos destinados se han concentrado en cada una de las crisis en los sectores fijados en dicho documento.

3.2 El Plan Operativo de Acción Humanitaria (POAH) 2013-2014

La senda seguida por la acción humanitaria española estos dos años la ha marcado su adherencia a las líneas fijadas por dos documentos estratégicos: el IV Plan Director publicado a finales de 2012 y el Plan Operativo Anual de Acción Humanitaria 2013-2014 (en adelante POAH). Sobre aquel, que ya tratamos con más detalle en el informe anterior, concluimos que a pesar de no otorgar una gran importancia a esta modalidad de ayuda, podría ser suficiente para definir el papel que la acción humanitaria debe jugar en nuestra cooperación y establecía como meta fundamental la mejora de la calidad y la coordinación como maneras más eficaces de afrontar los retos humanitarios del presente.

Mucho más determinante fue la publicación el pasado año del POAH 2013-2014 en la medida que se alza como el documento esencial de planificación de la actuación de la OAH y fija unas directrices específicamente humanitarias no reñidas con otros documentos marco de nuestra cooperación.

Este documento es una importante iniciativa en la que se aprecia una clara voluntad de situar a nuestro país como un actor relevante en el escenario humanitario internacional —si bien no por los montos aportados, sí por alinearse institucionalmente con las tendencias generales del sistema y participar de los debates y foros más actuales—, y una búsqueda de posicionamiento de la OAH en el ámbito nacional como principal coordinadora de la acción humanitaria tanto interministerial como descentralizada.

El POAH marca unos objetivos principales para nuestra acción humanitaria que a grandes rasgos buscan: **una diferenciación de la intervención** atendiendo, por un lado, a crisis prioritarias —siguiendo la idea de la concentración geográfica—, a asignaciones directas ante crisis súbitas ocasionadas por desastres naturales y a la participación en los fondos globales humanitarios, en tercer lugar. Se hace especial hincapié en la **voluntad de hacer lo más integradas posibles esas intervenciones** teniendo siempre en cuenta las causas estructurales, las dinámicas y las capacidades de las poblaciones afectadas. Igualmente, con la idea de mejorar la eficacia, se propone la **concentración sobre cuatro sectores de intervención** claves para reducir la mortalidad entre las víctimas de crisis humanitarias y en los que la AECID puede aportar un valor añadido. Estos cuatro sectores son: la seguridad alimentaria y nutricional, salud, protección y el sector de agua, saneamiento e higiene, a los que se suma la coordinación de forma transversal. Continuando con la idea arriba expuesta de posicionarse y alinearse con las tendencias del sistema humanitario internacional, se propone **incrementar su participación en debates globales sobre algunos temas cruciales del sector,** tales como la seguridad del personal exterior, la transversalización de la resiliencia o la rendición de cuentas, entre otros. Esa adhesión a los enfoques internacionales pasa también por un **esfuerzo en fomentar un diálogo fluido con otros socios tanto en la esfera estratégica como en la operacional**.
Del mismo modo, la OAH ha continuado con sus iniciativas de **mejora de calidad y de aplicación de estándares en diversos sectores promoviendo un sistema de rendición de cuentas lo más homogéneo posible aplicable a escala internacional junto a otros donantes**. Por último, se ha desarrollado una **programación global orientada a resultados y una programación por cada crisis en la que invierta recursos directamente**, lo que ha tenido su reflejo en su actuación a lo largo de estos dos años y que veremos a continuación.

3.3 La OAH en cifras

Durante el año 2013, el presupuesto desembolsado exclusivamente para proyectos de acción humanitaria gestionados por la OAH ha sido de **20.103.794 euros. El presupuesto anual gestionado por AECID en AH ha sido de 30.981.609,90 euros**, experimentando una considerable reducción tal y como se puede apreciar en la gráfica que aparece a continuación (f8). Con respecto al año anterior, la OAH ha visto reducido sus recursos en aproximadamente un 45%. Y eso, considerando que se han podido utilizar fondos remanentes no gastados de ejercicios anteriores.

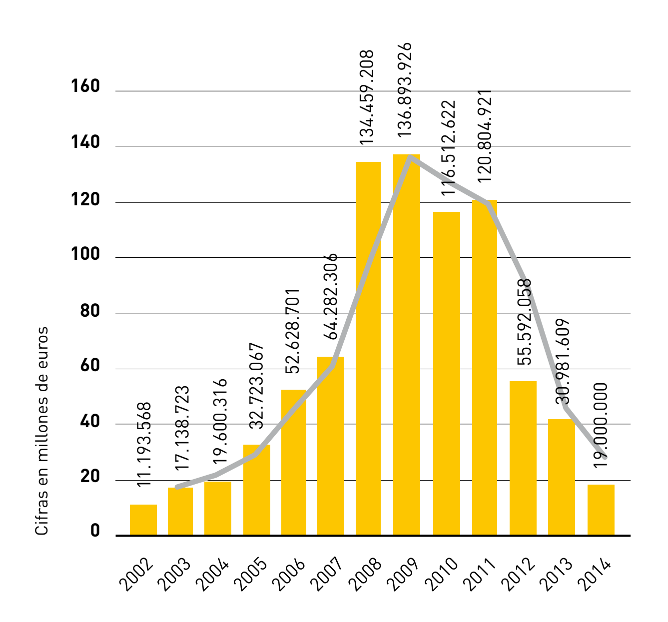
f8

Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH hasta 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID). El dato de 2014 es provisional.

Precisamente en unos momentos en los que la OAH iba, poco a poco, haciendo su hueco como mecanismo central de gestión y canalización de los fondos de AH, tal restricción presupuestaria no augura, de momento, un futuro muy prometedor. Esto es especialmente preocupante, ya que los grandes desafíos a los que nos enfrentamos en este sentido requieren que la ayuda sea flexible y, sobre todo, que esté bien dotada ante la imposibilidad de prever las emergencias.





3.3.1 Canalización y distribución de fondos

Durante el año 2013, no ha habido importantes cambios en materia de canalización y distribución de fondos con respecto al año anterior. El grueso de la ayuda española ha ido destinada a las agencias de Naciones Unidas, experimentado un ligero descenso de un 10% con respecto a 2012. El porcentaje destinado a las ONG continúa reduciéndose, pasando de un 16% en 2012 a un 12% en 2013, lo que siguen sin ser buenas noticias para el sector, gran perjudicado por la disminución de fondos gubernamentales destinados a cooperación al desarrollo y, en especial, a acción humanitaria.

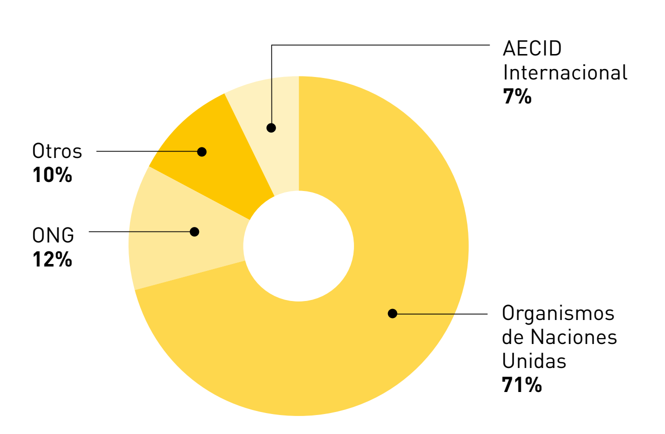
f9

Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

De los 29 organismos, fondos y ONG que recibieron los más de 42 millones de euros de la OAH durante 2013 –recordemos de nuevo la disponibilidad durante este ejercicio de remanentes de años anteriores–, los diez primeros acumularon el 85,5% del total. Esta distribución refleja las intenciones estratégicas de la OAH indicadas en su Plan Operativo para sus intervenciones.

f9



*f*10

Principales organismos destinatarios de fondos durante 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

*f*11

Convenios de emergencia con ONG españolas en 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

En 2013, **la OAH activó diversos convenios de emergencia** con Acción Contra el Hambre, Cáritas, Cruz Roja Española, Oxfam International, Médicos Sin Fronteras España y Save The Children **por un importe total de 4.097.514,53 euros.** Si comparamos esta cifra con la del año anterior (5.246.000,78 euros) vemos que el descenso que ha experimentado ha sido muy leve. Dicho esto, y teniendo en cuenta el papel relevante que desempeñan a la hora de llegar a las víctimas, observamos que se ha mantenido la diversidad de ONG españolas que han accedido a fondos por convenios de emergencia.

Por otro lado, subrayamos el hecho de que se vuelva a hacer uso del FONPRODE para contribuciones voluntarias a ciertos organismos como el CERF (5.000.000 euros) y la UNRWA (300.000 euros) en materia humanitaria. La utilización de este instrumento, previsto para otras cuestiones y básicamente para ayuda reembolsable, no se explica más que por disponibilidad presupuestaria de esas partidas y por la necesidad de asumir esos pagos a organismos internacionales. Entendemos que se ha hecho por esos motivos excepcionales y que no deberá continuar en el futuro.

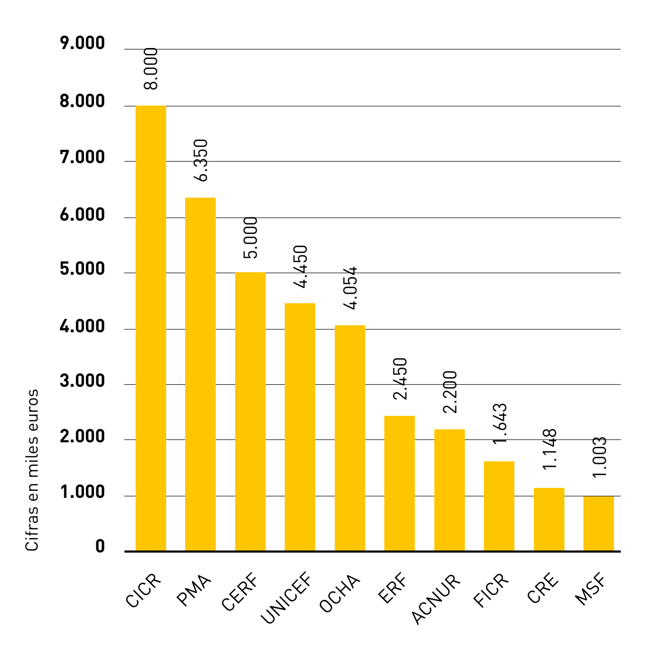
3.3.2 Financiación a organismos internacionales

Junto a las ONG, ésta constituye la vía más relevante de canalización de fondos humanitarios.

● Contribuciones a la ONU y otros organismos multilaterales

Como hemos observado anteriormente, **la contribución más significativa que ha realizado la AECID en 2013 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas,** concretamente el 71% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas contribuciones a los organismos internacionales (f12) se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, ACNUR, UNICEF, OCHA, FAO, etc.







ONG	Importe (Euros)
Cruz Roja Española	1.147.636,00
Oxfam Internacional	735.000,00
Médicos Sin Fronteras España	1.003.048,15
Acción Contra el Hambre	217.606,00
Save The Children	560.091,72
Cáritas	434.132,66
Total	**4.097.514,53**

*f*12
Contribuciones a organismos internacionales (2013)
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Es destacable que tras años de contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta Emergencias) de Naciones Unidas, que llegaron a ser de 40 millones de dólares en el año 2010 o 20 millones de dólares 2011, en el año 2012 no aparecía consignada ninguna cantidad. Sin embargo, en 2013 se han contabilizado 5 millones de euros y según la planificación presupuestaria para 2014, dicha cantidad se reduciría a 2 millones.

● **Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja**

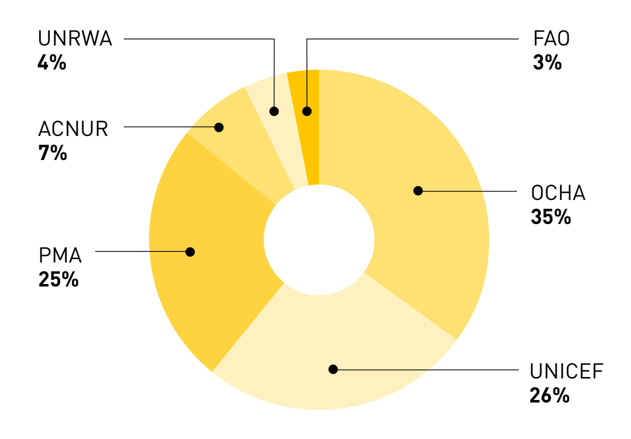
La contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se ha reducido prácticamente a la mitad, pasando de 7 millones de euros a 4.243.395.

Como viene siendo habitual, **el principal receptor de financiación dentro del Movimiento ha sido el CICR** (un 61 % del total del presupuesto destinado a todo el Movimiento). Si lo comparamos con el año anterior, dicha cantidad ha experimentado una importante reducción, ya que ha pasado de 6 millones de euros a 2,8 millones. En cualquier caso, la contribución a la Cruz Roja Española se ha reducido ligeramente, pasando de 1.500.000 euros en 2012 a 1.147.636 el año pasado, con proyectos dirigidos, principalmente, a la crisis humanitaria en Siria (ayuda humanitaria para las personas desplazadas en Siria y refugiadas en Líbano y Jordania por la crisis); conflicto armado en Malí y ayuda humanitaria para los refugiados burundeses y congoleños (mejora de las condiciones de vida para la población refugiada del Campo de Nyarugusu, en Tanzania). Asimismo, es importante poner de manifiesto que en el año 2013 se financió a Cruz Roja Española con una subvención directa para ayuda de emergencia a Filipinas ante la catástrofe natural provocado por el paso del tifón Haiyan, por un importe de 150.000 euros.

*f*13
Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Del total de intervenciones aprobadas en 2013, la mayor parte fue dirigida a Mediterráneo y Mundo Árabe con un 47% del total (aproximadamente 6 millones de euros), seguido por Cuerno de África (15%), Sahel (14%); a continuación, Asia y Europa Oriental (destacando las intervenciones llevadas a cabo en Filipinas) que ha experimentado un ligero aumento con respecto al año pasado (pasando de 4% a 10%) y, finalmente, México, América Central y el Caribe (8%) y América del Sur (6%).

*f*12



*f*13

Nombre	Contribución (Euros)	Porcentaje
CICR	2.600.000	48%
FICR	1.643.395	30%
CRE	1.147.636	21%
Total	**5.391.031**	**100%**

f14
Principales regiones financiadas en 2013
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

En lo que respecta a las crisis prioritarias para la AECID durante 2013, ordenadas por mayor volumen de fondos destinados, fueron: la crisis siria, la crisis del Sahel, Sudán y Sudán del Sur, Filipinas, la población refugiada saharaui, Colombia, los Territorios Palestinos Ocupados (TPO), y América Latina y el Caribe.

f15
Fondos destinados a las crisis prioritarias
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Distribución de la AH en África

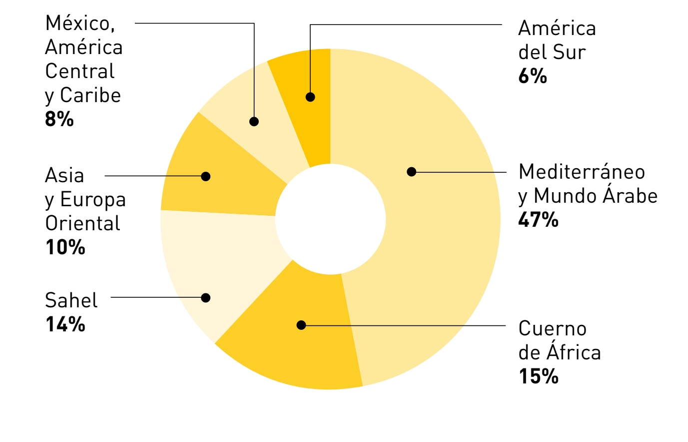
En el caso del continente africano, destaca la financiación a **Sudán del Sur,** con 1,25 millones de euros; le sigue **Níger,** con 900.000 euros y tras él, le siguen dos países cuya contribución española ha sido de 650.000 euros: **Malí** y **Sudán.**

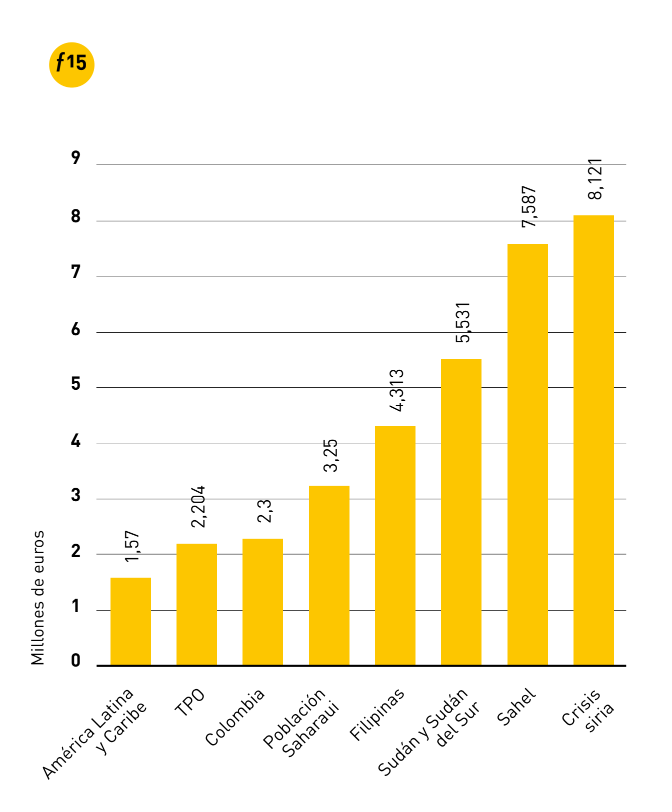
f16
Distribución de la AH en África
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

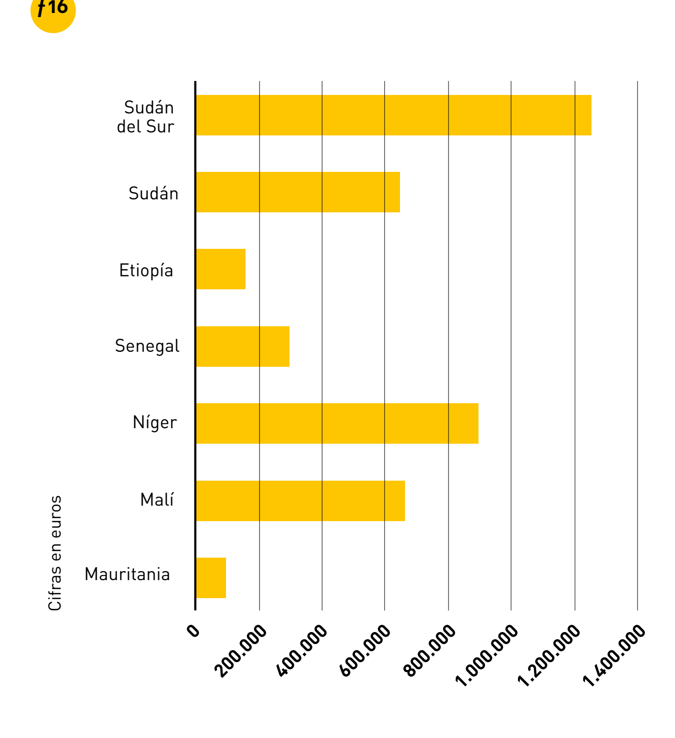
Distribución de la AH en América

En 2013 América del Sur (y, en concreto, Colombia, único país que recibió financiación) contabilizó 800.000 euros, a diferencia del año anterior, en el que el conjunto de dicho subcontinente recibió más de 3 millones. En el caso de América Central y el Caribe se han financiado algunas acciones regionales y algunas de respuesta de emergencia por valor de 1 millón de euros, siendo El Salvador el que ha contado con más fondos.









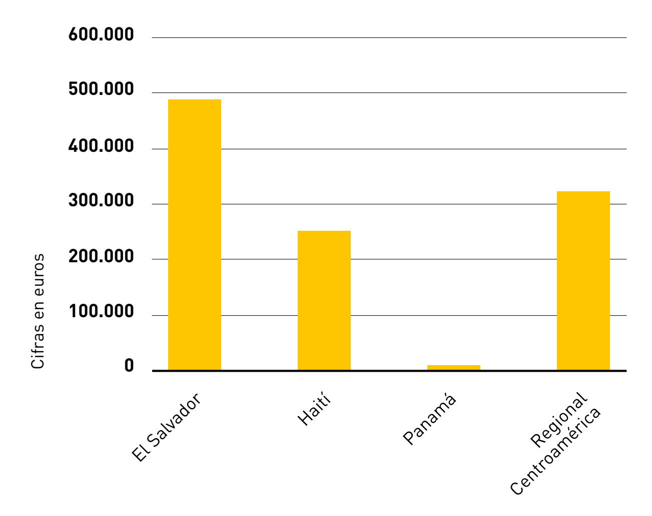
ƒ17
Distribución de la AH en México, América Central y Caribe

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

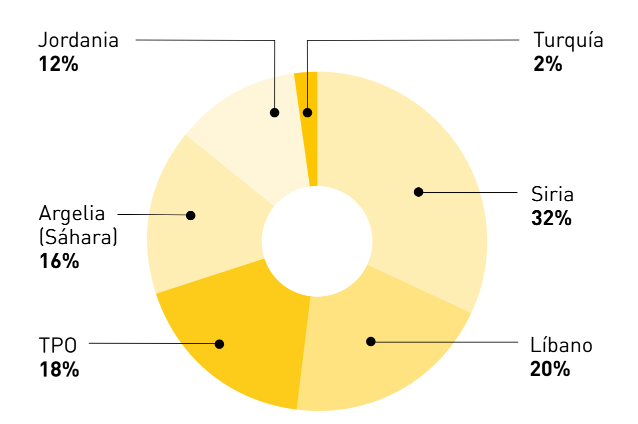
ƒ18
Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





ƒ18



3.3.3 La acción humanitaria planificada para 2014

Siguiendo los objetivos marcados por el POAH, la AECID había elaborado a comienzos de año las fichas específicas para cada crisis prioritaria. La idea era seguir concentrándose en las del año anterior (ƒ15) salvo la de Sudán y Sudán del Sur.

Para la **crisis siria** se ha puesto el objetivo en los desplazados internos y los refugiados sirios en los países fronterizos. Ha continuado el predominio de un enfoque regional y resiliente en coherencia con el de las Naciones Unidas y los sectores en los que se han concentrado todos los esfuerzos han sido los de protección, seguridad alimentaria, salud y cobijo y artículos no alimentarios.

Para el contexto humanitario en **Sahel**, la OAH centró a comienzos de año su actuación en los sectores de protección, seguridad alimentaria y nutricional, agua, saneamiento e higiene (WASH en adelante, por sus siglas en inglés) y coordinación, destinando un monto total de 5,25 millones de euros, en aras de asistir a las poblaciones más vulnerables (personas afectadas por la crisis alimentaria y nutricional crónica, desplazados internos de Malí; refugiados malienses en Níger y nigerianos en Níger; y poblaciones afectadas por los brotes de cólera).

3,5 millones de euros son los que se han dirigido a la población **refugiada saharaui** concentrándose en su práctica totalidad al sector de seguridad alimentaria y nutricional y 2,5 millones los destinados a la recuperación de Filipinas tras las devastadoras consecuencias del huracán Haiyan, centrando su actuación en los sectores de protección y respuesta.

A la crisis en los **Territorios Palestinos Ocupados,** la OAH destinó 2 millones de euros en 2014, centrándose en los ejes de protección, WASH –en Gaza–, seguridad alimentaria y medios de vida, y género con medidas de apoyo a la igualdad. Las zonas prioritarias de intervención son: Gaza, Área C (Cisjordania) y Jerusalén Este. Esa misma cantidad es la que se ha destinado a Colombia para continuar con la línea de 2013 de atender a los sectores de WASH, salud y, sobre todo, protección.

Por último, la OAH destinó para **América Latina y Caribe** 1,5 millones de euros con el objetivo de contribuir a la mejora del sistema regional de preparación y respuesta a desastres.

*f*19

Fondos presupuestados para las crisis prioritarias durante 2014

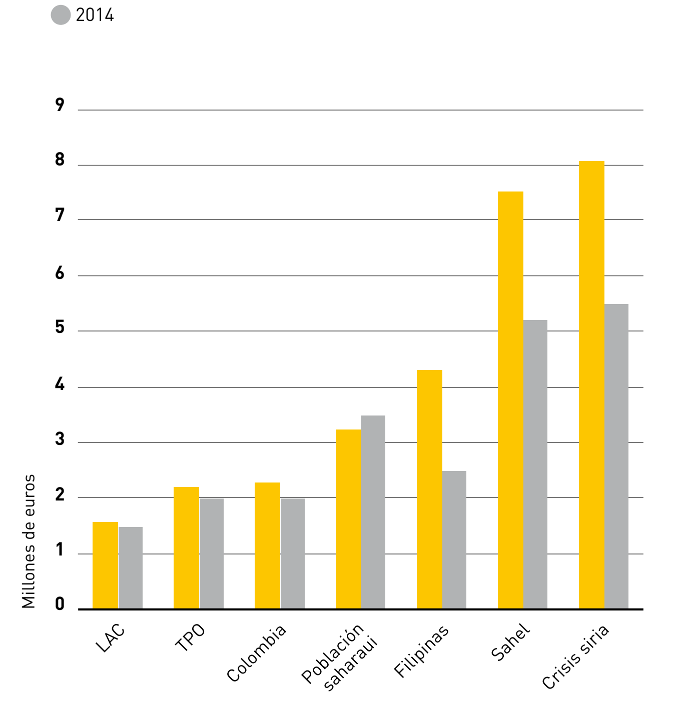
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

La gráfica muestra la distribución de los 22,5 millones que ha comprometido la AECID para estas siete crisis prioritarias y su comparación con el año anterior. En la única crisis donde se han destinado más fondos de ayuda que en el año anterior ha sido en la de los campamentos de refugiados saharauis.

3.4 Avances en tiempos de crisis

En el último periodo, pese a una situación crítica en materia presupuestaria se han producido algunos avances positivos que creemos importante reconocer y destacar. Las propuestas para tratar de mejorar la calidad, el aprendizaje o la transparencia son positivas, y las orientaciones introducidas en el Plan Director abren la puerta a iniciativas innovadoras. En muchas de ellas, no obstante, la inclusión de cuestiones humanitarias es muy escasa.





3.4.1 Cuestiones de carácter general

- Se aprueban los **informes del Consejo de Cooperación relativos a la Comunicación Anual 2014, el Seguimiento PACI 2012 y el borrador del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del FONPRODE.** Lamentablemente la atención del Consejo a los temas humanitarios ha sido desde su creación prácticamente nula.

- Se ha establecido un **Plan de evaluación ambicioso** y que pretende avanzar en la gestión del aprendizaje, basado en un Plan Director que priorizaba la calidad y el conocimiento en su redactado. El Plan no concede apenas relevancia a las evaluaciones en materia humanitaria.

- **Debates sobre la Agenda post 2015** y el proceso de definición de la posición de España, de cara al inicio de las nuevas negociaciones durante la 69 sesión de la Asamblea General de la ONU, que empezó el pasado mes de septiembre de este año.

- **El Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: la importancia de la RRD en el ámbito humanitario y de desarrollo.** La RRD y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades en regiones vulnerables ante crisis humanitarias han sido integradas en las prioridades del MAEC y de la AECID de un modo todavía muy residual. Nos encontramos ante un cambio positivo, aunque todavía incipiente, que necesita reforzarse con un compromiso continuado en las zonas donde España tiene más valor añadido.

- Se están produciendo **avances en el campo de la transparencia y rendición de cuentas,** como el ya lanzado módulo divulgativo **info@od** del portal de la cooperación española, al que se puede acceder desde el siguiente enlace: https://infoaod.maec.es/. Dicha aplicación, accesible a todo ciudadano, permite consultar y realizar informes de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo Española reportados y validados por los diferentes agentes que realizan cooperación en España (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades, entre otros).

No obstante, a España le queda un largo camino que recorrer en dicho ámbito para mejorar la posición 18 de 27 países de la OCDE evaluados en la IATI (Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda). Sigue siendo un donante de nivel medio bajo y, aunque ha cumplido con niveles mínimos de esta iniciativa (a la que se adhirió en el año 2008), no se ha sumado a la tendencia de los donantes líderes de crear sistemas abiertos de fácil acceso a este tipo de información.

3.4.2 Cuestiones relevantes en materia humanitaria

- **Evento 25 aniversario de la Acción Humanitaria de la AECID en Panamá.** Dentro de las actividades de conmemoración del XXV aniversario de la AECID, se celebró en Panamá en febrero de 2014 el Seminario dedicado al análisis del trabajo humanitario en el periodo. Fue una oportunidad para comprobar la evolución de los enfoques de trabajo de la cooperación española en la materia y para debatir con los socios en la región: tanto Estados y organismos internacionales como ONG. Las actas, relatorías y ponencias fueron publicadas en http://www.cursosiecah.org/formacion/AECID-2014/25aniversarioAECID.html.

  Junto al Seminario de expertos se desarrollaron dos exposiciones que recogen testimonios de la experiencia humanitaria de la AECID en la región latinoamericana.

- **Ciclo de debates “Diálogos humanitarios”.** Un iniciativa muy interesante que se desarrolló durante los años 2013 y 2014 fueron los “Diálogos humanitarios· organizados por la OAH en colaboración con DARA que permitieron contar con destacados responsables de instituciones humanitarias como la Vicesecretaria General de Asuntos Humanitarios de la ONU, Valerie Amos, entre otros.

- **Puesta en marcha de la Base logística del Programa Mundial de Alimentos** (PMA) en Canarias. La inauguración de la base logística humanitaria del PMA de Naciones Unidas en el Puerto de La Luz y Las Palmas de Gran Canaria se adscribe a la Red de Depósitos de Respuesta Humanitaria de la ONU (UNHRD) con el objetivo de agilizar la logística del envío de ayuda humanitaria y de emergencia hacia el continente africano. Desde su inicio en julio de 2014, está sirviendo para canalizar este tipo de envíos. No obstante, tras el surgimiento de la crisis del ébola, las Naciones Unidas y algunas ONG solicitaron al gobierno español el uso de esta base para las labores de aprovisionamiento vinculadas a la respuesta a la epidemia no habiendo contestado el gobierno español a dicha solicitud.



Una agenda de mínimos de cara al futuro

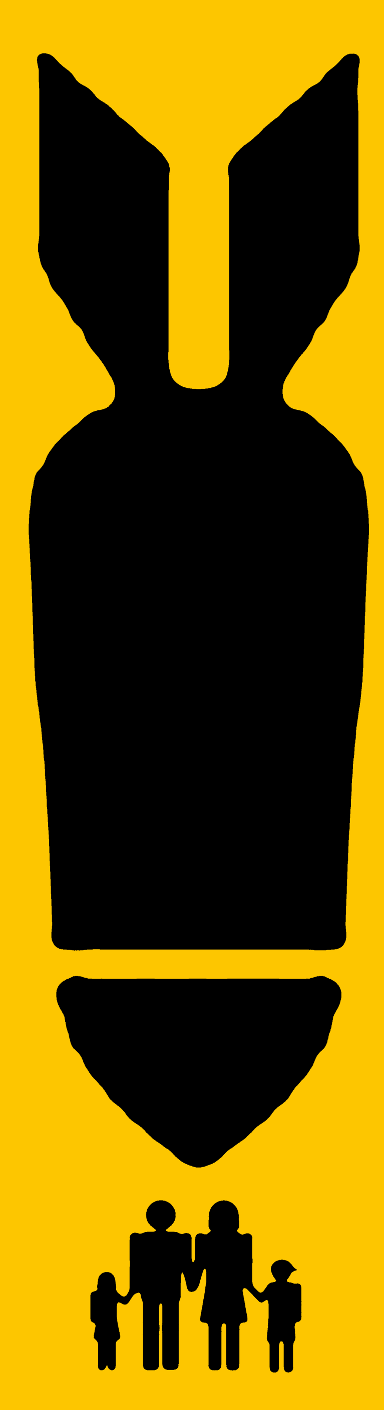
En el escenario actual, resulta imperioso emprender con decisión el camino de la recuperación, al menos en parte, del esfuerzo financiero en Ayuda Oficial al Desarrollo y, en especial, en la acción humanitaria. De entre los recortes que hay que revertir, el más urgente es el de la financiación de la AECID. Así, es de vital importancia recuperar su dotación presupuestaria (en concreto, la financiación destinada a la acción humanitaria), reforzar su condición de agencia autónoma y sacar el máximo partido a la capacidad generada en los últimos 25 años.

Como hemos reiterado en numerosos informes, la ayuda española dispone de las capacidades técnicas, los recursos humanos, la experiencia y el saber hacer necesarios para trabajar en el ámbito humanitario con rigor y calidad. Incluso en ciertos sectores como el de agua, saneamiento e higiene (WASH) o el de salud, la ayuda española ha elaborado guías, metodologías de trabajo pioneras en la materia que, lamentablemente, no han tenido el impacto deseado por falta de recursos económicos que permitan su puesta en marcha.

Respecto a la presencia de la acción humanitaria en foros internacionales y en la relación con otros socios, parecería necesario impulsar el trabajo de cara a la **Cumbre Humanitaria Mundial** que organizada por las Naciones Unidas se celebrará en el año 2016. Esta conferencia y los debates que en torno a ella se generen deberían servir, además, para retomar e impulsar el conocimiento por parte de la opinión pública y la ciudadanía española sobre las cuestiones humanitarias y la necesidad de anticipar, prevenir y responder a las crisis con mayor eficacia.

.Capítulo 4.

Alepo: de mal en peor



Capítulo elaborado por **Aitor Zabalgogeazkoa**.
Ha sido coordinador general de Médicos
Sin Fronteras España en Siria.

1 Introducción

En 2013 las perspectivas en Siria eran malas. Pero la realidad nos muestra que todo es susceptible de ir a peor. En 2014, cuando el conflicto entra en su cuarto año, la situación no ha hecho más que agravarse. Cerca de 200.000 muertos, un millón de heridos, tres millones que han buscado refugio fuera de las fronteras y los más de siete millones de desplazados atestiguan la brutalidad del peor conflicto de los últimos años. Más de la mitad de los habitantes del país necesitan alguna forma de ayuda humanitaria, entre ellos cinco millones de niños. No solo la dinámica de violencia se ha acentuado, sino que el acceso a la ayuda se ha restringido. Las necesidades son mayores pero la ayuda no les da respuesta. Hoy Siria sigue siendo la crisis humanitaria más grave que se vive en el mundo.

Durante 2014, los bombardeos indiscriminados han continuado en numerosos puntos del país y en algunas ciudades como Alepo se han intensificado. Las bombas de barril han conseguido dejar la ciudad casi desierta. La zona controlada por la oposición está irreconocible, con muchos de sus barrios sometidos a un grado de destrucción solo comparable a la Segunda Guerra Mundial o al Grozni de los años 90. La lluvia de barriles ha forzado a muchos de sus habitantes a desplazarse a Turquía o a zonas controladas por el Estado Islámico, que significativamente sufrían menos los embates diarios de los bombardeos, e incluso una parte importante se ha desplazado hacia la zona controlada por el Gobierno a través del único paso practicable, el garaje de Bustan al Qasar.

2 El impacto de la guerra

La guerra declarada en enero de 2014 entre la mayoría de las facciones de la oposición y el grupo Estado Islámico ha tenido también consecuencias devastadoras. Cientos de líderes comunitarios, activistas sociales, voluntarios de grupos de ayuda y *periodistas ciudadanos* han sido detenidos, torturados y ejecutados. Como ejemplo cercano, la muerte de dos sanitarios activos en el puesto de primeros auxilios de Bustan al Qasar, que fueron secuestrados y torturados por el Estado Islámico. El impacto sobre el tejido social está aún por medir, ya que eran personas clave en la vertebración social de las zonas fuera de control del Gobierno, a la vez que las más activas, y a la postre también las más vulnerables, dada su exposición pública. Mezquitas, mercados, escuelas, panaderías, estaciones eléctricas y desalinizadoras son algunas de las estructuras afectadas, lo que hace la vida de los civiles imposible. Barrios de Alepo llevan meses sin luz ni agua potable y la dieta consiste en poco más que pan y té.

Poblaciones de mediano tamaño y algunos barrios cercanos a objetivos disputados llevan meses aislados, con acceso esporádico al mercado y a los suministros médicos, y sin luz ni agua potable. Los hay de todos los bandos. Nubl y Zahara, dos pueblos de mayoría chií, llevan dos años aislados por la oposición, y solo reciben suministros del Ejército por aire o mediante contrabando desde las zonas kurdas. Barrios de la periferia de Damasco sufren la misma suerte, pero esta vez rodeados por el Gobierno y las milicias chiíes. Kobane, un cantón de mayoría kurda, ha sido objeto de atención internacional cuando sus 200.000 habitantes se han refugiado en el sur de Turquía y se ha convertido en uno de los epicentros de la ofensiva de la coalición liderada por Estados Unidos contra el Estado Islámico. Docenas de poblaciones están sin atender o fuera de alcance debido a la violencia y a que resulta imposible acceder a ellas desde Turquía o desde Damasco.

Hace un año escribía desde Alepo un artículo como este para la anterior edición de este informe. Hoy no es posible. Cinco compañeros fueron secuestrados en enero de 2014 del hospital de MSF ubicado en la provincia de Latakia. Tras meses de negociaciones, fueron puestos en libertad en mayo, pero Médicos Sin Fronteras se ha visto obligada a cerrar o traspasar cuatro hospitales y centros de salud en Ar Raqqa, Alepo, Idlib y Latakia debido a la falta de unas garantías mínimas de seguridad y a que los ataques contra el personal internacional se han multiplicado. El efecto de desmoralización entre los equipos de MSF es evidente. Nos es imposible pedir al personal sirio que aguante si el personal internacional, con sus renovados ánimos y su experiencia, no puede estar a su lado.

3 La misión médica, amenazada

Solo en el mes de julio de 2014, al menos seis hospitales de Alepo fueron alcanzados o afectados por bombardeos, algunos de ellos, como el tristemente célebre hospital Dar al Shifa, hasta en cuatro ocasiones. Durante el verano, el Hospital de Sakhur, uno de los más resolutivos en la ciudad de Alepo, fue alcanzado tres veces. El 2 de agosto un ataque aéreo destruyó por completo el hospital Al Huda, situado en el oeste de Alepo, donde murieron al menos seis médicos y enfermeros y otros 15 civiles, entre ellos varios pacientes, resultaron heridos. Este hospital, creado por la fundación inglesa SKT, era el único con servicio de neurocirugía en el norte del país. Las instalaciones de MSF tampoco se han librado de los bombardeos. El centro médico avanzado cercano a Alepo ha sufrido desperfectos tres veces en los últimos meses.

Los ataques no solo han llegado desde el cielo. La atomización de la oposición armada, con al menos 34 grupos actuando en Alepo, ha creado una guerra dentro de la guerra. Y no solo contra el Estado Islámico, que parece suscitar el consenso en cuanto enemigo al que batir. Los ataques de los diferentes grupos contra los equipos médicos se han multiplicado hasta hacer imposible un inventario. Ataques a ambulancias, fusilamientos de heridos, asaltos a centros de salud, detenciones y decapitaciones en hospitales, multitud de interferencias en la gestión, secuestros y ejecuciones de personal médico han llevado a que este último huya de las zonas más castigadas.

Los ataques contra equipos médicos e instalaciones sanitarias son sistemáticos. Entre 420 y 560 sanitarios y médicos han muerto en los últimos tres años. Muchos profesionales sanitarios optan por el exilio, al ser esta la única manera de garantizar la supervivencia de la familia y la propia. Dotar los centros médicos y hospitales de personal y garantizar su continuidad se ha convertido en tarea imposible. Los voluntarios internacionales son atacados y secuestrados y los profesionales locales llevan sobre sus espaldas tres años de atrocidades, ataques y la desesperante sensación de esta guerra no se acaba nunca. Que el personal sanitario haya ido a la huelga en protesta por el comportamiento de los grupos armados en la presente situación deja claro lo imposible de la atmósfera en la que están viviendo.

Negociar el espacio de trabajo en una ciudad como Alepo, establecer líneas de comunicación y obtener la conformidad, o al menos la tolerancia, de una treintena de grupos armados en continua fusión y metamorfosis se ha convertido en tarea absurda e imposible. Hasta 40 grupos armados de la oposición se han comprometido a respetar los principios y actores humanitarios, incluso por escrito, pero la realidad sobre el terreno desmiente estos compromisos. No es ningún secreto que muchos de los equipos médicos sirios presentes en la zona de la oposición simpatizan con la rebelión contra el Gobierno y estaban alineados con grupos o partidos. Tras sufrir toda clase de ataques, presiones e interferencias, los pocos médicos que quedan son más conscientes de que la neutralidad y la imparcialidad son las mejores herramientas para servir a la comunidad.

El sistema de salud se ha desintegrado. Los brotes de sarampión y polio están teniendo un impacto cruel en los niños y son un síntoma del deterioro en lo que a la salud pública se refiere. Las prioridades de salud van modificándose a medida que la guerra se alarga, ya que hay menos población susceptible de ser herida, y la que queda sufre la desintegración del sistema de salud, económico, familiar y social. Aunque la violencia disminuya en el medio plazo, las necesidades básicas son mayores, y las condiciones médicas observadas son más serias y están más extendidas a través de toda la geografía siria. La incapacidad de las organizaciones humanitarias, incluida la nuestra, para ofrecer y atender servicios básicos a las comunidades que están luchando para sobrevivir es patente. No solo la violencia se está cobrando su peaje: las enfermedades transmisibles y prevenibles por vacunación también, las enfermedades crónicas están dejando un rastro de sufrimiento indecible, las mujeres paren en condiciones abyectas, y la salud mental de todos está deteriorada.

4 ¿Y la comunidad internacional?

Los pocos pasos dados por la comunidad internacional han dado resultados muy limitados. La aplicación de las resoluciones 2139 y 2165 del Consejo de Seguridad ha dado pie a que por fin, después de dos años, Naciones Unidas utilizase las fronteras turca y jordana para canalizar ayuda a la población que está fuera del alcance de las zonas gubernamentales. De todas formas, el impacto está siendo limitado por la inseguridad reinante, los bombardeos de la coalición y las dificultades para obtener información precisa y creíble de las necesidades. Todas las partes en conflicto están envueltas en una intensa guerra de propaganda donde los números de civiles afectados, su ubicación y su estado es el primer y más importante dato que se manipula. En estos momentos es imposible discernir necesidades en el baile de cifras de población que permanece en el este de Alepo: van desde las 700.000 personas hasta unos pocas decenas de miles. Y las contradicciones afloran: es la intervención más grande de asistencia del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) en la actualidad, mientras que las operaciones del Programa Mundial de Alimentos (PMA) dentro de Siria han sido recortadas debido a un déficit de más de 200 millones de euros. Solo un 35% de los fondos necesarios han sido puestos a disposición de Naciones Unidas en Siria.

La mitad de los refugiados que están asentados en las zonas fronterizas han llegado solo durante este último año. Estas familias, o lo que queda de ellas, son incluso más vulnerables que las que ya están asentadas. Han intentado resistir y lo han perdido absolutamente todo hasta que se han visto obligadas a huir. Son familias sin ahorros, ya que los han gastado intentando aguantar en sus casas, con menos recursos familiares y personales para hacer frente a la siguiente fase de su vida. Se han dado casos de familias sin dinero para pagar el autobús que les llevaría los 60 kilómetros que separan Alepo de la frontera turca. Esa distancia se convierte en un viaje de 400 kilómetros, casi dos días de periplo en los que hay que cruzar al menos cuatro veces distintas líneas del frente.

Los refugiados suponen una presión social y económica sin precedentes sobre las comunidades locales que les acogen y los sistemas nacionales de salud y bienestar social, mercados de trabajo, etc. Ni siquiera una urbe gigantesca como Estambul, con casi 18 millones de habitantes, consigue hacer invisible el masivo flujo sirio de emigrantes. La situación en Jordania y Líbano es peor: la proporción de refugiados por habitante llega al 20% de la población. Los refugiados que optaron por Irak han tenido incluso peor suerte, ya que se han visto envueltos en otra guerra en los últimos meses.

La evacuación de Kobane o el desplazamiento forzoso de la población de origen yazidí en la frontera iraquí no serán las últimas escenas de refugiados huyendo en masa que veremos en esta guerra. Con probabilidad, el este de Alepo, controlado por la oposición, quedará totalmente cercado por el Ejército sirio y sus milicias aliadas en las próximas semanas, lo que puede forzar otro éxodo masivo. Los avances o ataques del Estado Islámico sobre zonas habitadas por minorías amenazan con forzar otros centenares de miles de desplazamientos. Los cantones kurdos de Al Hasaka y Afrín están entre los objetivos declarados del Estado Islámico. Algunas minorías están incluso más aisladas. La comarca de Al Salamiya, de mayoría ismailí (grupo de creencias consideradas heréticas por el rigorismo suní), está en el norte y este de Hama, lejos del providencial refugio de una frontera.

5 Un futuro incierto

La evolución de la guerra depende, en el futuro cercano, de multitud de elementos: de cómo los bombardeos aéreos y las acciones militares de la coalición liderada por Estados Unidos horadarán o no al Estado Islámico; de la capacidad de este último de demostrar la viabilidad de su proyecto de califato, y de su sostenibilidad social y económica; de cómo reaccionará Turquía ante nuevas oleadas de refugiados y de la reacción internacional a sus propuestas de establecer zonas seguras y zonas de exclusión aérea para contener a los refugiados dentro de Siria; de la capacidad del Gobierno sirio de convertirse en aliado imprescindible de la comunidad internacional, como ya hizo antes con el acuerdo de desmantelamiento del arsenal químico; y del aguante de la parte de la sociedad siria que apoya al presidente Bachar al Assad y que, a la vez, es la más afectada por el impacto de la guerra.

Hace un año las negociaciones ofrecían pocas expectativas de resolución o de atenuar los efectos de la guerra. Hoy no está habiendo negociaciones. El único resquicio que queda son las treguas parciales y locales que, en algunos lugares, han dado un respiro a la población pero que también se convierten en trampas en forma de inmensos campos de concentración, ya que la ausencia de enfrentamientos se traduce en cercos más estáticos y menos flexibles. La posibilidad de desplazarse, aunque no quede más remedio, es una de las pocas alternativas que le queda a la población en semejantes situaciones.

El que la atención esté enfocada sobre la expansión y consolidación del Estado Islámico durante 2014 oscurece las magnitudes reales de la tragedia siria. Son 12 millones, la mitad del país, las personas que están en necesidad de ayuda humanitaria. Lo que vaya a pasar con la población de Alepo, Hasaka, Raqqa o Deir er Zur preocupa y mucho a los humanitarios. Lo que, para desgracia de la población Siria, no se puede descartar es que cualquiera de los próximos actos en la guerra tendrán con seguridad impacto en su supervivencia y condiciones de vida, ya que el cálculo militar parece ser el único que rige en Siria hoy. Hace un año las perspectivas eran malas. Hoy parece que lo peor aún puede estar por llegar.

La terrible situación ha llegado a un punto en el que hay un consenso, poco aireado en público, pero repetido: la victoria de alguno de los bandos no es una posibilidad real, ni tampoco una salida deseable. Solo quedan la desesperación y la vergüenza. La desesperación de una población que ve cómo nadie hace nada para parar, al menos, los ataques indiscriminados con barriles, mientras los bombardeos de la coalición internacional se cobran sus víctimas civiles. La vergüenza de constatar que, durante los tres años de conflicto, Europa en su conjunto ha acogido a menos refugiados que Líbano, Jordania o Turquía en un solo día. La vergüenza de ver cómo hay dirigentes políticos que creen que los sirios dejarán de intentar cruzar el Mediterráneo ya que "los servicios de rescate marítimo alientan" la aventura de montar en una patera con otros cientos de desesperados. La vergüenza de ver cómo la comunidad internacional solo reacciona cuando sus propios intereses son afectados, como el acuerdo para el desmantelamiento del arsenal químico o la reacción ante la amenaza sobre las concesiones petrolíferas en el norte de Irak. La vergüenza de que los civiles sirios no merezcan ni un miserable gesto, excepto el de transferir a las organizaciones de ayuda humanitaria una responsabilidad que no es la suya.

Referencias:

***Anatomy of a crisis: A map of attacks on health care in Syria,* Physicians for Human Rights, 2014.** https://s3.amazonaws.com/PHR_syria_map/web/index.html

***20 medics killed in October*, Syrian Network for Human Rights, octubre de 2014.**
http://sn4hr.org/public_html/wp-content/pdf/english/20_medics_killed_in_October.pdf

***Targeting no less than 44 vital facilities in October*, Syrian Network for Human Rights, noviembre de 2014.** http://sn4hr.org/public_html/wp-content/pdf/english/Targeting-October.pdf

***Syria: Barrage of Barrel bombs. Attacks on Civilians Defy UN Resolution*, Human Rights Watch, Julio de 2014.** http://www.hrw.org/news/2014/07/30/syria-barrage-barrel-bombs

***Rigged Cars and Barrel Bombs: Aleppo and the State of the Syrian War*, International Crisis Group, Middle East Report Nº155, septiembre de 2014.**
http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/155-rigged-cars-and-barrel-bombs-aleppo-and-the-state-of-the-syrian-war.pdf

.Capítulo 5.

La insoportable complejidad del ébola
Mirada de Médicos Sin Fronteras
a una epidemia que ya es crisis humanitaria



Capítulo elaborado por **Mónica Castellarnau Cirera**.
Asesora de Dirección General para Asuntos Humanitarios
de Médicos Sin Fronteras España.

1

Introducción

Antes de la epidemia de ébola declarada en marzo de 2014 en Guinea, se estimaba que en las casi cuatro décadas de conocimiento de la enfermedad se habían producido más de 1.800 casos de contagio y 1.300 muertos.[1] La crisis actual supera con creces este acumulado y ha afectado ya a ocho países en tres continentes. La gran mayoría de los casos se concentran en Guinea, Sierra Leona y Liberia, pero también ha habido casos en Mali, Nigeria y Senegal, además de España y Estados Unidos. No sería sorprendente que más países se añadieran a esta lista, ni tampoco que hubiera nuevos focos epidémicos.

El 14 de noviembre de 2014 se llevaban contabilizadas 14.413 personas infectadas y 5.177 fallecidos.[2] Sin embargo, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC, agencia de Estados Unidos) estimaron en septiembre que el número real de personas enfermas podría ser hasta 2,5 veces superior al oficial reportado por los ministerios de Salud de los países afectados.[3]

1
Véase el detalle de todos los casos de ébola en: http://www.cdc.gov/vhf/Ébola/outbreaks/history/chronology.html [Consulta: 27 de octubre de 2014].

2
A fecha de 14 de noviembre, la epidemia había afectado fuertemente a Guinea (1.919 casos de contagio, 1.166 muertos), Sierra Leona (5.586 casos, 1.187 fallecidos) y Liberia (6.878 casos, 2.812 fallecidos). Además, se habían reportado contagios en Nigeria (Lagos y Port Harcourt, 20 casos, 8 muertos), Senegal (Dakar, un caso, curado), Mali (4 casos, 3 muertos), España (Madrid, un caso, curada) y Estados Unidos (Dallas y Nueva York, cuatro casos, un fallecido). Véase la lista actualizada en: http://www.cdc.gov/vhf/Ébola/outbreaks/2014-west-africa/case-counts.html [Consulta: 17 noviembre de 2014].

3
Este mismo estudio concluía que, de no producirse cambios en la respuesta y el comportamiento de la población, se podrían alcanzar 1,4 millones de casos el 20 de enero de 2015. Martin I. Meltzer et al. (2014): *Estimating the Future Number of Cases in the Ébola Epidemic — Liberia and Sierra Leone, 2014–2015*, *Morbidity and Mortality Weekly Report*, vol.63, p.3.

2

Una epidemia sin precedentes para la que no se estaba preparado

El brote actual de ébola es para MSF el decimocuarto en su histórico de intervenciones.[4] Además, MSF ha combatido otras fiebres hemorrágicas que comparten características con el ébola, incluso con una mortalidad superior, como el Marburg.[5] Sin embargo, esta experiencia previa no fue suficiente para prever la dimensión de esta crisis. Precisamente porque no tiene precedentes, ni siquiera remotos.

Las epidemias *clásicas* a las que Médicos Sin Fronteras había dado respuesta hasta ahora se manifiestaban típicamente en zonas rurales, abarcaban un perímetro relativamente pequeño, no solían tener más de uno o dos focos y pocas veces requerían centros de tratamiento de más de 20 camas. Esta epidemia es distinta. Nadie supo o pudo anticipar la dimensión de una crisis que solo Hollywood habría osado imaginar.

Resultan sorprendentes su magnitud, el número de personas contagiadas y fallecidas y la rápida progresión de la epidemia. Es transfronteriza y urbana.[6] El ébola, en esta ocasión, ha afectado a grandes ciudades y puntos neurálgicos de comercio internacional. Esto complica enormemente la intervención, ya que se generan flujos de pacientes muy superiores a los que estábamos acostumbrados[7] y aumenta muchísimo el riesgo de expansión a otras zonas.

4
Intervenciones anteriores de MSF fueron llevadas a cabo en Uganda, República del Congo, República Democrática del Congo, Sudán y Gabón.

5
Un ejemplo relevante, por la alarma suscitada y su mortalidad, fue el brote de Marburg en la ciudad angoleña de Uige, en 2005. El último caso de Marburg conocido data de septiembre de 2014 en Uganda, donde afortunadamente solo una persona contrajo la enfermedad (y falleció).

6
El brote de Marburg de 2005 en Angola sucedió en una ciudad de tamaño pequeño, Uige, provocando que fuera esta una de las misiones más complicadas para MSF en cuanto a respuesta a fiebres hemorrágicas.

7
MSF ha construido un centro de casi 250 camas en Monrovia. De haber contado con manos suficientes, en septiembre hubiera doblado esa cantidad.

Por primera vez, la enfermedad se ha extendido fuera del continente africano. Nunca se había percibido al ébola como una amenaza real en Occidente. No constan precedentes de resoluciones del Consejo de Seguridad, ni de consideraciones como "emergencia de salud pública internacional", ni de establecimiento de misión especial alguna comparable a la UNMEER (Misión de la ONU para la Respuesta de Emergencia frente al ébola).

Nunca antes MSF había sentido tal impotencia ante una epidemia. El modelo de intervención que hasta ahora había permitido contener las epidemias *clásicas* ha topado con sus límites. La estrecha colaboración entre MSF, el CDC y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en otras epidemias de fiebre hemorrágica había creado, antes de esta crisis, un núcleo de expertos en la gestión segura de alertas, casos y contactos. Los números limitados de pacientes permitían una gestión sosegada de los centros de tratamiento, así como de todas las actividades esenciales asociadas a estos últimos (entierros seguros, seguimiento de contactos y epidemiológicos, y sensibilización de la población). Dado el alto riesgo de infección del personal médico y logístico, las medidas de bioseguridad y los protocolos estrictos son importantes y se requieren muchos recursos (tanto humanos como económicos). Esta especialización, que hasta ahora había sido un punto fuerte y una clave de éxito, ha resultado ser una limitación para esta epidemia. Ahora se necesitan cientos de camas adicionales. Dado que cada paciente requiere alrededor de ocho cuidadores sanitarios (a los que cabe añadir los muchos higienistas que permiten el funcionamiento del centro), y que debido a las duras condiciones (tanto físicas como emocionales) se recomienda que los trabajadores internacionales no se queden más de seis semanas, el volumen de personal necesario es abrumador. Por un lado, es urgente responder al número creciente de pacientes y, por el otro, no menos importante es formar a mucho más personal y capacitar a más organizaciones para que puedan asumir de manera autónoma la gestión de un centro de tratamiento.

Dicho esto, ni la falta de anticipación ni las dificultades de incrementar la respuesta clásica pueden justificar el inmovilismo de la OMS ante esta crisis. La agencia de salud de Naciones Unidas tardó más de cuatro meses en declarar la emergencia global, y más todavía en asumir el liderazgo que le corresponde en la crisis (rol que todavía no ha asumido plenamente).

3 Más allá del virus. La gran complejidad

La propagación de casos y la evolución de las cifras de infectados y fallecidos proporcionan solo una visión superficial de la crisis. El ébola es una enfermedad causada por un virus, es decir, un fenómeno natural. Pero el ébola es también una epidemia, y las epidemias son crisis sociales que ocurren en circunstancias culturales, económicas y políticas sobre las cuales los sistemas de salud y el personal médico tienen poca influencia.

Una epidemia de ébola tiene un triple efecto devastador: como virus mortífero y casi fulminante; como fenómeno social en el que el miedo alimenta el estigma y la caza de brujas; y como destructor de sistemas de salud imprescindibles para tratar todas las otras causas de morbilidad y mortalidad. La mortalidad indirecta de la crisis actual de ébola probablemente superará con creces a los fallecidos por el virus, si bien de momento no hay estudios que así lo muestren.

A esta devastación se le añade un elemento que exacerba extraordinariamente la complejidad de la epidemia: su velocidad. Por un lado, la velocidad de la evolución de la enfermedad en los pacientes infectados (el virus puede matar en tan solo dos semanas). Por otro, la velocidad de la expansión de la epidemia (rápida) y su tensión con la velocidad de despliegue de la respuesta (lenta) debido a la especificidad del modelo de intervención (especializado y que requiere muchos recursos con experiencia previa en gestión de bioseguridad). Esta rapidez genera una sensación de aceleración que aumenta a su vez el sentimiento de impotencia ante la crisis.

Si la epidemia no se contiene y se extiende temporal y geográficamente (así ha sucedido en los tres países más afectados), los tres impactos que nos ocupan (mortalidad directa, epidemia de miedo y colapso del sistema de salud con la consecuente mortalidad indirecta) afectan considerablemente a todas las actividades sociales, políticas y económicas, desde la educación hasta el tráfico aéreo, pasando por la agricultura y el comercio, por lo que el impacto acumulado podría llegar a ser comparable a la devastación provocada por una guerra.

Existe una preocupación adicional que podría complicar una crisis que parece hoy ingobernable: la posibilidad de expansión a

zonas en conflicto armado o en las que la situación de seguridad pueda limitar –incluso impedir– el acceso de buena parte de los actores comprometidos en la lucha contra la epidemia. De mal agüero se perciben, por ejemplo, las posibilidades de propagación a las zonas más septentrionales de Mali o Nigeria, donde el riesgo de ataques y secuestros de extranjeros es manifiesto.

4 Desgranando la epidemia de miedo

Las fiebres hemorrágicas son enfermedades trágicas. Se transmiten mediante las formas más nobles e íntimas de contacto social: el cuidado de un enfermo, la lactancia, el contacto físico con un fallecido como expresión de dolor, amor y respeto. Los primeros síntomas son poco específicos, los terminales son terroríficos. En África, aproximadamente la mitad de los pacientes de ébola morirán días o semanas después de contraer la enfermedad. Serán aislados en centros de tratamiento donde lucharán contra el virus sin el cariño y los abrazos de sus familiares. Muchos morirán en sus casas y muchos infectarán a sus seres más queridos. Quienes resisten al virus son a menudo abandonados o rechazados, también los más pequeños.

El ébola es objetivamente una enfermedad de pesadilla que puede matar a todas las personas que dan sentido a tu vida. Es por supuesto legítimo tenerle miedo a esta enfermedad y son comprensibles reacciones que serían consideradas indignas en otros contextos. Pocas enfermedades tienen la capacidad de arrodillar a un país entero o de producir un cortocircuito en la racionalidad individual y colectiva. El ébola lo hace. Lo hemos visto en África occidental, pero también lo hemos entrevisto en España y Estados Unidos.

El miedo es omnipresente cuando hablamos de ébola. Se manifiesta al menos en cinco dimensiones que se abordan a continuación: personal, comunitaria, política, económica e institucional.

4.1 La dimensión personal

Desde un punto de vista personal, evocar el ébola provoca una asociación casi inmediata con una fuerza malévola e invisible[8] que causa muerte y dolor. Esa fuerza se vestirá con distintas ropas y máscaras según se trate de un paciente con sospecha de infección, del alcalde de la ciudad afectada, de un trabajador humanitario que se dirige al epicentro del brote, o de un ciudadano ruso que escucha la radio, pero estará presente en el imaginario de cada uno de ellos.

El personal sanitario está en primera línea ante el peligro. Al principio, el ébola presenta habitualmente los mismos síntomas que las patologías más comunes en la región, como la malaria y las infecciones gastrointestinales. Ante la primera oleada de casos, fueron muchos los que desconocían el riesgo de que el enfermo que estaban tratando estuviera infectado por ébola, y muchos otros los que, sospechándolo, no quisieron, no supieron o no pudieron protegerse. Así, el número de muertos entre el personal sanitario en los tres países se ha contado por centenares. Muchos otros, además, están aterrorizados y, conscientes de las posibilidades de contagio, han preferido no trabajar.

Los que sospechan que están infectados tienen miedo de la confirmación. Quienes les acompañan, también. Los centros de tratamiento, con sus estrictos protocolos y tantos individuos “vestidos como astronautas”, generan recelo y sospecha, y como al principio de las intervenciones hay pocos pacientes que se recuperan (los primeros suelen ingresar con la enfermedad muy avanzada), estas instalaciones son percibidas como sitios de los que nadie sale vivo. Los centros de salud y los hospitales también dan miedo, ya que la gente ha visto cómo muchos profesionales médicos se han infectado allí. Ante la pérdida de confianza, algunas familias prefieren esconder a enfermos y moribundos.

Para los trabajadores humanitarios, el miedo al ébola es muy distinto al de la guerra. Ante las bombas, los trabajadores humanitarios han desarrollado una cierta resiliencia colectiva,

8 Como dice la letra de la canción *Stop Ebola*, producida por varios cantantes africanos para captar fondos: “*Ebola, invisible enemy*”. Véase https://www.youtube.com/watch?v=ruYQY6z3mV8

en parte quizá porque es precisamente en el impulso de dar respuesta a las necesidades generadas por un conflicto armado donde se encuentran los orígenes de la acción humanitaria, tal y como la entendemos hoy. Con el ébola no se negocia un espacio humanitario, y el virus ni discrimina ni da treguas.

El ébola confronta a los equipos de MSF a la muerte a gran escala: tanto los sanitarios[9] como los logistas que tienen que lidiar con un gran número de cadáveres. Y mirar a la muerte a los ojos desde tan cerca asusta.

4.2 La dimensión comunitaria

En la comunidad, el miedo se expresa también de varias maneras pero casi siempre separa o rechaza aquello que asocia con el *terremoto* que se está viviendo. Una es el estigma de los pacientes que se han recuperado. Según alerta una encuesta de UNICEF, el 96% de los supervivientes de Sierra Leona ha experimentado algún tipo de discriminación, y tres cuartas partes de la población no les acogería en su comunidad.[10]

MSF ha observado, epidemia tras epidemia, que otra expresión muy común del miedo es el rechazo de la intervención médica por parte de la población, algo que es muy específico de las epidemias de fiebre hemorrágica y que raramente experimenta la organización en otros contextos. Este rechazo es pasivo cuando la gente simplemente no hace uso de los servicios ofrecidos pero, en otras ocasiones, se expresa con agresividad. Así, tanto en esta epidemia como en muchas anteriores, los vehículos de MSF han sido apedreados por la población y los equipos de sensibilización han sido ahuyentados de ciertos barrios o aldeas.

Las acusaciones y la búsqueda de chivos expiatorios son otra respuesta común a la enfermedad. Esta última se nutre de narrativas adaptadas a la visión del mundo de cada uno. Desde los que dicen que en el centro de tratamiento de ébola el hombre blanco mata al negro para beber su sangre, hasta las teorías de complot más sofisticadas que sostienen que el virus fue implantado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) —¡o incluso por MSF!— ya sea para hacer pruebas para las compañías farmacéuticas o para decimar parte de la población africana.

4.3 La dimensión política

La tercera esfera en la que el miedo al ébola causa estragos es la política. Probablemente nadie es más consciente de la complejidad de la crisis que las autoridades. Ante la inmensidad del problema se han constatado dos tendencias principales que pueden incluso ser vistas como polaridades opuestas. En un extremo se niega que exista un problema; en el otro, se le declara la guerra y sale la artillería pesada de la coerción. Mientras que la negación del problema reprime el miedo, las acciones represivas y coercitivas lo expresan e incluso amplifican. Es muy difícil establecer un punto medio de equilibrio en el que se asuman plenamente las dificultades con un liderazgo robusto, buscando a la vez generar confianza en la población.

Esta crisis, al afectar a tantos países, ha mostrado un gran abanico de respuestas en la dimensión política del miedo. Siguen unos pocos ejemplos:

- En Sierra Leona, con distinta intensidad en diferentes momentos de la epidemia, se ha tendido a la negación o minimización del problema.
- También en Sierra Leona se llevó a cabo una cuarentena forzosa de gran parte del país durante tres días consecutivos.
- En Monrovia se intentó confinar un barrio entero a cuarentena forzosa, iniciativa que terminó en graves enfrentamientos entre fuerzas de seguridad y ciudadanos.

9 A pesar de que el personal médico tiene una relación particular con la muerte, nuestros compañeros se sienten particularmente impotentes ante la espeluznante mortalidad del ébola en África y las reducidas posibilidades de intervenir (tanto por la falta de tratamiento como por las restrictivas medidas de bioseguridad).

La tasa de mortalidad se reduce drásticamente con cuidados intensivos desde la primera manifestación de síntomas, sobre todo si los pacientes disfrutaban de buena condición física antes de contraer la infección. Así parece demostrarlo la tasa de recuperación entre los trabajadores internacionales que han sido repatriados después de infectarse. Pero es prácticamente imposible reproducir los estándares de una unidad de cuidados intensivos de un hospital europeo en los centros de tratamiento del ébola en África occidental.

10 *Overcoming* Ébola *stigma takes time*, IRIN News, 31 de octubre de 2014.

- Senegal cerró la frontera con Guinea (que sigue cerrada), lo que estimula la clandestinidad y, por consiguiente, dificulta el control de la enfermedad. Muchos otros países han tomado medidas similares.
- En Estados Unidos se están aplicando distintas modalidades de cuarentenas forzosas a trabajadores humanitarios a su regreso de los países africanos más afectados. Estas medidas se han intentado formalizar en varios Estados: las autoridades federales las consideran de "excesiva prudencia", y MSF advierte del gran impacto disuasorio que pueden tener sobre los profesionales con intención de trabajar en la epidemia.
- En España, el Gobierno no accede a que se use el aeropuerto de Las Palmas para facilitar el transporte de material y profesionales hacia las zonas afectadas, a pesar de contar *in situ* con las capacidades logísticas y de transporte necesarias que proporciona la Base del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, inaugurada hace tan solo unos meses precisamente para atender emergencias humanitarias en África occidental, como la actual epidemia de ébola.

Las medidas coercitivas alimentan el miedo en la población, refuerzan el estigma y raramente generan un clima de confianza. Son medidas cortoplacistas que, a la larga, empeoran la situación al dificultar la respuesta global al problema. Las decisiones políticas motivadas por el miedo tienden a ser equivocadas.

Dicho esto, parte de la complejidad del ébola está ligada a la dificultad de encontrar un equilibrio entre la libertad personal y la seguridad pública. Así, resulta extremadamente difícil convencer a las comunidades en África occidental de que suspendan temporalmente ciertas prácticas culturales que aumentan el riesgo de transmisión de la enfermedad durante los entierros. Difícil es también convencer a la opinión pública estadounidense (y occidental en general) de que un exceso de cautela en las cuarentenas puede reducir el número de personas dispuestas a ir a trabajar a la zona afectada, lo que a la larga aumenta el riesgo de expansión de la epidemia. Estos debates son todavía más complicados cuando gran parte de la opinión pública se moviliza por y desde el miedo. Los medios de comunicación desempeñan un papel crucial durante estos momentos de gran tensión social. Hemos visto cómo en Estados Unidos algunos medios han optado por una cobertura sensacionalista y alarmista de los casos de ébola en este país, lo que alimenta el sentimiento de riesgo personal de los ciudadanos y facilita la justificación de medidas coercitivas por parte de los políticos.

La manipulación del miedo (a menudo con fines electorales) es también un reflejo casi inmediato de la política en tiempos de ébola. Asimismo, al ser esta crisis tan compleja, resulta fácil encontrar argumentos para reprochar la mala gestión de las autoridades, añadiendo todavía más tensión política.

4.4 Otras dimensiones

El miedo también se expande rápidamente en el sector privado. Las reacciones más visibles fueron las de las compañías aéreas que se negaron a volar a las zonas afectadas pero, en general, todos los transportes se ven alterados tanto local como nacional y globalmente. Cualquier alteración en las rutas comerciales tiene un impacto económico inmediato y significativo en el movimiento de las personas y las mercancías. Otro sector golpeado ha sido el turismo, no solo en las zonas próximas al epicentro de la epidemia sino en todo el continente.

Por último, es importante mencionar también cómo el miedo afecta a instituciones como Médicos Sin Fronteras. La seguridad de nuestros equipos siempre ha sido la prioridad en las intervenciones de fiebres hemorrágicas. La magnitud de esta crisis nos ha obligado a doblar, triplicar y a multiplicar de nuevo varias veces el tamaño de nuestros centros de tratamiento. Ante tal volumen de pacientes, los circuitos se complican, los espacios se reducen y la vorágine aumenta muchísimo la exposición al riesgo para el personal. Mantener constantemente a más de 300 trabajadores internacionales en las zonas afectadas es nuevo para MSF, y asumir el riesgo real de infección pesa tanto como enviar a nuestra gente a Siria.

5

La cara útil del miedo

Sin embargo, el miedo también es útil. Si viene acompañado de una comprensión de las medidas concretas para protegernos a nosotros y a los demás, el *miedo informado* puede convertirse en un elemento clave hacia la asunción de responsabilidades y los cambios de comportamiento que sabemos son claves para la contención de la epidemia. De hecho, este miedo informado fue crucial en la represión del VIH en Occidente. La mera información sobre la enfermedad y el acceso a tratamientos no son por sí solos suficientes. Así lo demuestran los recientes picos de infección en España y otros países occidentales: las jóvenes generaciones europeas están más informadas que nunca sobre el VIH y sus riesgos, pero el virus ya no les asusta.

El mejor antídoto contra la histeria es la información. En los países más afectados, la información es vital para comprender la enfermedad, cambiar comportamientos y minimizar la exposición al riesgo, o dicho de otra manera: para asegurar una protección eficaz ante el virus y cortar la cadena de transmisión. En los países más desarrollados que cuentan con sistemas de salud fuertes, la información es importante para relativizar el riesgo individual ante la epidemia, que es ínfimo, y movilizar a la opinión pública sobre la necesidad de incidir en el epicentro de la epidemia.

La información genera comprensión y esta última, en el mejor de los casos, tranquilidad y confianza. Aquí tienen un papel clave tanto las autoridades como los medios de comunicación. La comunicación tiene que ser sensible al miedo de la población, es decir, se tiene que partir de la base de que *la gente está asustada y con razón*. Los mensajes tienen que ayudar a gestionar la ansiedad, demostrar un liderazgo claro ante la crisis y transmitir confianza en que se están tomando las medidas necesarias. Lejos de transmitir histeria, los medios de comunicación tienen que tener un papel didáctico. Provocar (o alimentar) el pánico tiene un coste muy alto, y es irresponsable.



Los grandes retos

No resulta sencillo señalar retos particulares en una crisis en la que todos sus componentes parecen serlo. Durante meses, la epidemia fue ignorada no solo por los actores internacionales, con la OMS como gran ausente hasta agosto, sino también por los propios Gobiernos afectados. La contribución de otros actores aumentó de manera significativa a partir de septiembre, muy tarde, pero cabe alegrarse por el cambio. Proliferaron las declaraciones de intenciones y la retórica de la solidaridad y la seguridad compartidas, pero su materialización efectiva todavía tardaría en llegar. A mediados de octubre, distintas agencias de la ONU, varias ONG internacionales y 265 profesionales cubanos ya habían demostrado su compromiso, mientras que las importantes iniciativas de Estados Unidos, Reino Unido o China apenas empezaban a materializarse sobre el terreno. La Unión Europea no había sabido concretar su contribución en el primer semestre de la epidemia, y son muchos los países que se han limitado a adoptar medidas de autoprotección, rechazando colaborar activamente con sus capacidades y recursos para hacer frente a la epidemia en su origen. España es uno de ellos. Nuestro país podría haber desempeñado un papel importante en la respuesta global a la epidemia y sin embargo, hasta la fecha, ha optado por quedarse al margen, limitándose a realizar una muy escasa contribución económica, dejando la respuesta a un problema global en manos de terceros.

La demora mata. El ébola ha ocasionado miles de muertes que podrían y debían haberse evitado. Además, este retraso en la respuesta se ha producido en un contexto de impasible progresión geométrica. Sin embargo, incluso en el caso de que aumentaran los compromisos y las acciones reales sobre el terreno, cabría esperar al menos dos dificultades añadidas. En primer lugar, muy poca gente está preparada técnica y anímicamente y la formación se realiza a contrarreloj. En segundo, el trabajo sobre el terreno acarrea unos riesgos que quizá muchos no estén preparados para asumir: costes personales, económicos y políticos o de opinión pública. Así, estar acostumbrados a gestionar riesgos en escenarios de conflicto armado no implica necesariamente que se esté preparado para combatir al ébola. Muy pocos se han enfrentado antes a la enfermedad. Años de experiencia

relacionada, sin embargo, no han menoscabado el respeto y la prudencia en MSF.

MSF tiene tres grandes prioridades de futuro inmediato: conseguir gestionar (o que otros lo hagan) todos los casos de contagio sospechosos y confirmados; contribuir a contener la infección, abordando las fases de rastreo de contactos y comunicación y sensibilización comunitaria; y promover la reapertura de los sistemas de salud para que traten muchas otras enfermedades que ocasionan un número incluso mayor de víctimas que el propio virus, una tarea titánica considerando que cada paciente debe ser tratado como un caso potencial de ébola a su llegada al centro de salud. Para las dos primeras, el principal cuello de botella es la disponibilidad de personal cualificado y entrenado, sanitario y no sanitario. No todo el mundo está dispuesto a asumir el riesgo real de contagio.

Esta crisis exige además explorar nuevos acercamientos y la vorágine no ayuda a la creatividad y la innovación. Las intervenciones clásicas, profesionalizadas y con unos estándares técnicos y de calidad muy elevados son difíciles de replicar y ampliar, y conviene explorar opciones que incluyan participación y cuidados familiares y comunitarios.

MSF se enfrenta aquí, como en muchas otras crisis, a una tensión entre acción humanitaria y salud pública: la primera pone su énfasis en el cuidado de los afectados mientras que la segunda se centra en la contención de la epidemia. MSF tiene un pie en cada uno de esos modelos pero, en caso de incompatibilidad, no dudará en seguir al lado de los pacientes.

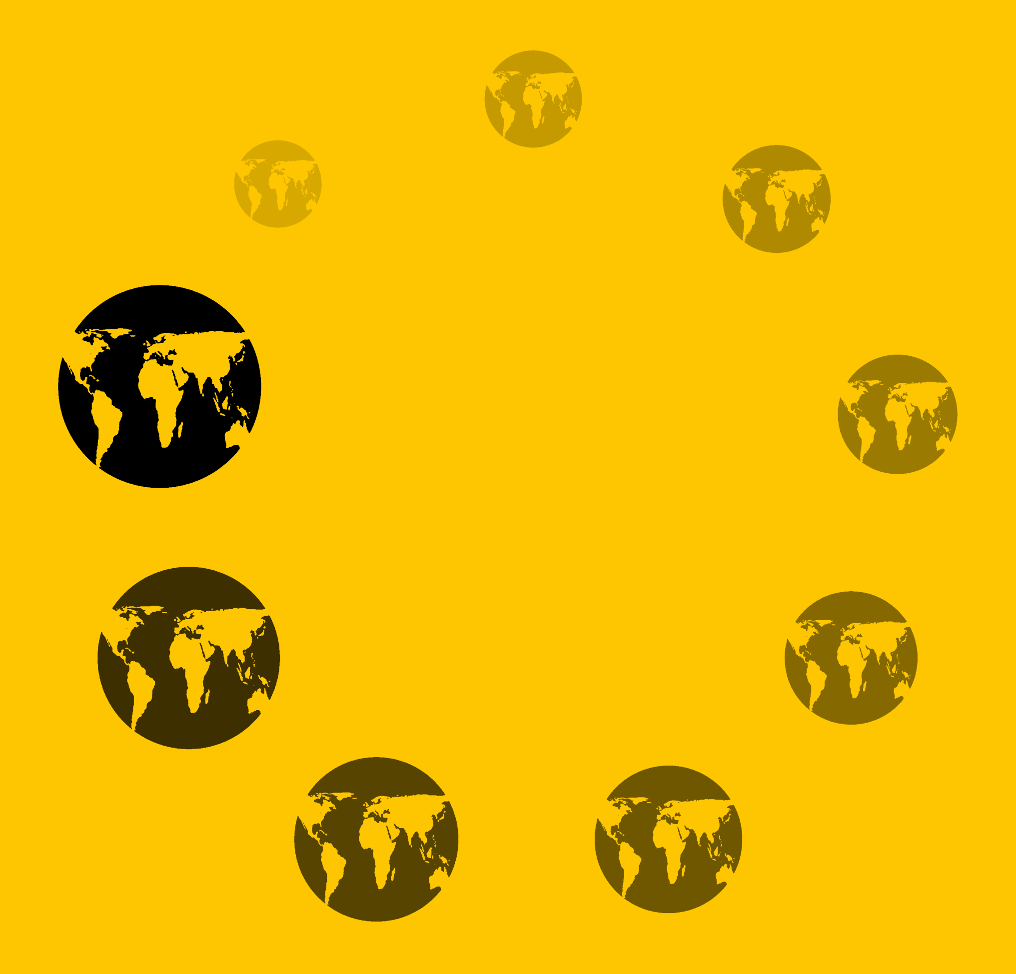
El miedo sigue siendo la madre de todos los retos. Algunas organizaciones han intentado, todavía sin éxito, reducir la ansiedad de las poblaciones a través de campañas de sensibilización. El miedo provoca desconfianza y esta puede derivar en violencia, provocando que MSF y otras organizaciones no hayan conseguido acceder a algunas aldeas por motivos de seguridad. Sin confianza no puede controlarse la epidemia. Es necesario que la población reporte los nuevos casos de contagio en la comunidad y que acuda con premura a los centros de tratamiento. La mejor manera de infundir confianza es demostrar que contraer el ébola no equivale a una sentencia de muerte, que puede curarse, y que así ha sucedido en entre un 25% y un 75% de los casos en las instalaciones de MSF. Cada superviviente de ébola supone una bocanada de aire fresco y esperanza. Como Kollie James, un joven de 16 años que se convirtió en el superviviente número 1.000 en los centros de MSF, o Mamadee, el niño de 11 años que venció al ébola sin dejar de bailar a ritmo de azonto.[11] Por ello, es tan importante la detección temprana de casos de contagio, al reducirse con el tiempo la probabilidad de derrotar al virus. Cabe aquí la metáfora de la pescadilla que se muerde la cola: tener más confianza aumenta las opciones de curación, lo que a su vez incrementa la confianza. La opción contraria, sin embargo, también es válida.

Para afrontar todos estos retos, la comunidad internacional también debe hacer frente a su propia *epidemia del miedo*. Las cuarentenas forzosas en Sierra Leona o en Estados Unidos o las dificultades para repatriar ciudadanos, por ejemplo, lo alimentan. Los actores humanitarios y no humanitarios necesitan tener garantizadas las opciones de evacuación médica. Solo algunos países han accedido a tratar a voluntarios internacionales y esta circunstancia afecta a la confianza de quienes, sin dejar de temer al ébola, se comprometen a combatirlo. Cada uno de esos individuos, imprescindibles, debería ser percibido por su comunidad como una esperanza y no en términos de amenaza, y los Gobiernos, más allá de una implicación directa en la respuesta a esta crisis (recursos económicos y humanos), tienen también el deber de facilitar tal respuesta, especialmente en lo que concierne a la circulación de personas y bienes, tomando por supuesto las medidas de seguridad adecuadas y razonables.

En esta crisis no existe el riesgo cero, y políticos y opinión pública así deben reconocerlo y aceptarlo como parte integral de la respuesta a una emergencia internacional de salud pública, una amenaza que nos afecta a todos. En el momento de escribir estas líneas, el miedo se propaga a más velocidad que el virus, y este a su vez es más veloz que la respuesta global en el foco de la epidemia, es decir en los tres países africanos más afectados. Es necesario invertir el *ranking* y conviene hacerlo ya.

11 Véase vídeo en http://www.msf.es/noticia/2014/nino-que-engano-al-Ébola

.Anexos.



Anexos elaborados por **Celia Agulló Pastor**.
Investigadora del IECAH.

Anexo 1

Cronología de acontecimientos internacionales 2013

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, su comprensión, incluimos esta cronología de los más relevantes del año 2013. Hacemos especial hincapié en aquellos con repercusión directa sobre la acción humanitaria y la construcción de paz, pero citamos también otros que, de modo colateral,guardan estrecha relación con ella.

Dentro de cada mes, los acontecimientos están clasificados de acuerdo al siguiente criterio:

- Atentados
- Conflictos armados
- Desastres naturales y accidentes
- Guerra internacional en Afganistán
- Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
- Procesos de paz, negociaciones
- Refugiados, desplazados e inmigración
- Revueltas árabes
- Violaciones de derechos humanos

1
Para la elaboración de esta cronología, se han utilizado, entre otras, las siguientes fuentes:

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), *Alerta 2014! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, enero 2014. Disponible en: http://escolapau.uab.es/img/programas/alerta/alerta/14/alerta14e.pdf

Fisas, V. (2014). *Anuario de procesos de paz.* Icaria Editorial y Escola de Cultura de Pau (ECP), 2014. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/14anuarie.pdf

Guha-Sapir D.; Hoyois, P. y R. Below, (2014). *Annual Disaster Statistical Review 2013: The numbers and trends. Brussels*: CRED; 2014. Disponible en: http://www.cred.be/publications

Médicos Sin Fronteras (2014). *Memoria 2013*. Disponible en: http://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/MSF100-Memoria2013.pdf

2013

Enero

11
Atentados
Violencia sectaria en Baluchistán (Pakistán)
La provincia de Baluchistán se ve sacudida por uno de los atentados más graves del año, al estallar varios artefactos en la ciudad de Quetta, en un local de billares provocando la muerte de unas 100 personas.

17
Atentados
Argelia
El grupo yihadista Firmantes de Sangre reivindica un masivo secuestro de más de 1.000 personas en una planta de gas en Argelia. La acción armada acaba con el fallecimiento de decenas de rehenes tras la intervención de las fuerzas de seguridad.

<u>En este mismo mes</u>

Procesos de paz, negociaciones
RCA, acuerdo de paz incumplido
A principios de enero se alcanza un acuerdo de paz en RCA que no es respetado por las partes, por lo que el conflicto se reaviva.

Febrero

19
Conflictos armados
Enfrentamientos en Filipinas
Los enfrentamientos entre Abu Sayyaf y el Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF) en Sulu provocan, en el sur del país, el fallecimiento de entre 26 y 37 combatientes de ambos grupos, así como el desplazamiento de cientos de personas.

24
Procesos de paz, negociaciones
Acuerdo de paz en RDC
11 países africanos firman en Addis Abeba un acuerdo de paz para estabilizar el este de la RDC y la región de los Grandes Lagos. Ninguno de los grupos rebeldes de la región participa en el pacto, auspiciado por la ONU. Dicho conflicto armado, considerado el más mortífero desde la II Guerra Mundial, registra 5 millones de víctimas mortales.

<u>En este mismo mes</u>

Refugiados, desplazados e inmigración
Atención a los desplazados en Malí
Como consecuencia de la violencia desatada en el país, que comienza con la rebelión tuareg de principios de enero, miles de civiles se desplazan al interior de país. Las familias encuentran refugio en países vecinos como Mauritania, Níger y Burkina Faso, aunque muchos malienses huyen también hacia Argelia, Guinea o Togo.

Marzo

24
Conflictos armados
Ofensiva en Banguí, RCA
La rebelión acusa al presidente François Bozizé por haber incumplido los acuerdos y amenaza con volver a las armas. A finales de este mes, ejecuta dicha amenaza y lleva a cabo una ofensiva contra la capital, del país, lo que provoca la huida del presidente centroafricano.

<u>En este mismo mes</u>

Refugiados, desplazados e inmigración
Agravamiento de la violencia contra los migrantes subsaharianos
Unas políticas migratorias que colisionan con el respeto de los derechos humanos agravan la violencia y la vulnerabilidad de los migrantes subsaharianos.
Procesos de paz, negociaciones
Acuerdo entre Sudán y Sudán del Sur
Los gobiernos de Sudán y Sudán del Sur se comprometen a implementar el acuerdo firmado en septiembre de 2012 por el cual se crea un área desmilitarizada de diez kilómetros a cada lado de la frontera y por el que Sudán del Sur puede exportar de nuevo su petróleo por medio de los oleoductos sudaneses.

Abril



6
Procesos de paz, negociaciones
Negociaciones entre el JEM-Bashar y Sudán (Darfur)
Se firma un protocolo de paz tras las negociaciones entre el JEM-Bashar y el Gobierno en base al documento para la Paz en Darfur (DDPD), en el marco de la conferencia de donantes para Darfur.

7
Atentados
Emboscada en Bayelsa (Nigeria)
Una emboscada en el estado de Bayelsa provoca la muerte de 12 policías tras un ataque por parte de militantes armados a una embarcación de la Policía, debido a la falta de reparto de las subvenciones del programa de amnistía.

20

Desastres naturales y accidentes

Terremoto en China

El terremoto de Ya'an, sismo de 7,0 grados en la escala de Richter, deja un balance de 2,2 millones de personas afectadas.

En este mismo mes

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Nuevo informe sobre la situación del Sáhara Occidental

Un nuevo informe del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, publicado a finales de mes vuelve a poner de manifiesto la urgente necesidad de llevar a cabo una vigilancia sostenida, imparcial e independiente de la situación de derechos humanos tanto en el Sáhara Occidental, como en los campamentos de refugiados de Tindouf (en el sur de Argelia). Según los investigadores, el número total de víctimas saharauis de desaparición forzada se elevaría a 400.

Mayo



Atentados

Ataque en Siria

Un ataque aéreo israelí contra un complejo militar cerca de la capital siria, Damasco, provoca el fallecimiento de unos 42 soldados sirios.

Conflicto armado

Ataques en Nigeria

Unos enfrentamientos entre pastores musulmanes de la etnia fulani y pueblos cristianos del Estado de Plateau (centro) provocan la muerte de unas 50 personas por un conflicto en torno a las tierras y derechos de pastoreo.

23

Atentados

Ataque en Níger

Un doble ataque explosivo contra una mina de uranio operada por una filial nigeriana de la empresa francesa Areva y contra un cuartel militar, blanco de un comando del Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO), deja un balance de 26 víctimas mortales.

Junio

19

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en India

Las inundaciones en el país causan la muerte de 6.000 personas. Durante la semana del 13 al 19 de junio, Uttarakhand, que se encuentra justo al oeste de Nepal en el Himalaya, recibe precipitaciones de un 847% por encima de lo normal.

Procesos de paz, negociaciones

Acuerdo entre el Gobierno de Malí y el Movimiento Nacional por la Liberación de Azawad (MNLA)

Las autoridades malienses y el grupo armado tuareg MNLA suscriben un acuerdo de paz que garantiza la celebración de elecciones en el país a finales de julio, incluyendo la región de Kidal (en manos de los tuareg) tras diversos contactos y la implementación de iniciativas de reconciliación.

En este mismo mes

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Malaria y desnutrición en Níger

Los proyectos de Bouza y Madaoua impulsan con éxito dos innovadoras estrategias comunitarias de prevención y tratamiento de ambas enfermedades, para poder así hacer frente al pico de malaria y desnutrición que sacuden el país.

Juicio contra 20 saharauis

Se celebra un juicio contra 20 saharauis que permanecían detenidos desde el año 2010 por su participación en los incidentes del campamento de Gdeim Izik.

Desastres naturales y accidentes

Ola de calor en India

Una ola de calor durante los meses de abril, mayo y junio deja en el país un balance de 557 víctimas mortales.

Julio

3

Revueltas árabes

Golpe de Estado en Egipto

El presidente del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, el mariscal Abdelfatah al Sisi, encabeza un golpe de Estado que derroca al presidente Mohamed Morsi.

10

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en China

Fuertes lluvias e inundaciones al suroeste de China causan la muerte de 233 personas y dejan un balance de 3,5 millones de afectados.

Agosto

8

Desastres naturales y accidentes

Ciclón tropical Utor/Labuyo en China

La llegada de la tormenta tropical Utor/Labuyo deja un balance de 8 millones de personas afectadas.

21

Atentados

Ataques con armas químicas en Siria

Una ofensiva con armas químicas en la zona de Ghouta causa la muerte de 1.400 personas y deja a otras 3.000 heridas, lo que lleva al Gobierno de EE UU a plantearse una acción militar contra el régimen.

En este mismo mes

Procesos de paz, negociaciones

Proceso de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia

Las FARC admiten por vez primera, desde que comienzan los diálogos en La Habana, su cuota de responsabilidad en las miles de víctimas mortales en el conflicto armado y reiteran en que debería ser una asamblea nacional constituyente el dispositivo que respaldase un eventual acuerdo de paz.

Septiembre

7

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en Pakistán

Las inundaciones en el país dejan un balance de 234 víctimas mortales y 5.000 personas son evacuadas como consecuencia de las fuertes lluvias.

12

Refugiados, desplazados e inmigración

Desplazamiento a causa de diversos ataques en RCA

Diversos enfrentamientos entre milicias de autodefensa y miembros de Séléka en el noroeste del país, en Bossangoa, causan el desplazamiento de unas 36.000 personas.

24

Atentados

Atentado en Kenia

Uno de los ataques que acapara mayor atención mediática a nivel internacional es el atentado perpetrado por el grupo islamita al-Shabaab entre los días 21 y 24 contra el centro comercial Westgate en Nairobi (Kenia) como represalia por intervenir en Somalia, provocando el fallecimiento de 72 personas, incluyendo 61 civiles, seis soldados y los cinco militantes de al-Shabaab que cometieron el ataque. Aproximadamente 200 personas resultan heridas.

Desastres naturales y accidentes

Terremoto en Pakistán

Un terremoto de magnitud 7,8 en la escala de Richter sacude el país y provoca la muerte de 400 personas. Alrededor de 700 resultan heridas.

En este mismo mes

Procesos de paz, negociaciones

Retirada del proceso de paz del MNLA y dos grupos tuareg (Malí)

El MNLA y otros dos grupos tuareg declaran su retirada del proceso de paz y denuncian que las autoridades no han cumplido sus compromisos (por ejemplo, la liberación de prisioneros) tras enfrentamientos violentos entre militares malienses y combatientes tuareg.

Atentados

Oleada de violencia en Filipinas

Las Fuerzas Armadas y una facción del MNLF se enfrentan en la ciudad de Zamboanga, lo que provoca el fallecimiento de unas 225 personas (la mayoría insurgentes), el desplazamiento de más de 100.000 personas (de las cuales 70.000 aún permanecían desplazadas a finales de año) y la destrucción de unas 10.000 viviendas.

Desastres naturales y accidentes

Ola de calor en Japón

Una ola de calor, entre los meses de mayo y septiembre, deja un balance de 338 víctimas mortales.

Octubre

8

Desastres naturales y accidentes

Ciclón tropical Phailin en India

La llegada de la tormenta tropical "Phailin" azota la costa oriental de India y deja un balance de 13,2 millones de personas afectadas.

15

Desastres naturales y accidentes

Terremoto en Filipinas

Un sismo de magnitud 7,2 grados en la escala de Richter que sacude la región de Visayas (en el centro del país) provoca el fallecimiento de 230 personas y 3 millones resultan afectadas, además de causar graves daños en las infraestructuras, monumentos y atracciones turísticas de la zona.

27

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en Camboya

Las inundaciones en el país durante los meses de septiembre y octubre acaban con la vida de 200 personas.

En este mismo mes

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Respuesta a emergencias en RDC
Finaliza la intervención de cólera en Uvira, siendo la respuesta a emergencias una constante en 2013: además de responder al cólera, se llevan a cabo intervenciones por sarampión y malaria.

Procesos de paz, negociaciones

Retorno a las negociaciones en Malí
A principios de mes, tres grupos rebeldes (incluido el MNLA) vuelven a las negociaciones y solicitan el desarme, la liberación de prisioneros y el retorno de los combatientes a los acantonamientos. La UE, por su parte, se compromete a aportar 615 millones de euros para respaldar la paz y el desarrollo en Malí.

Negociaciones entre Birmania y Myanmar
Dirigentes procedentes de 18 organizaciones armadas étnicas se reúnen con el fin de discutir la propuesta gubernamental de alto el fuego generalizado para todo el país, que instaurarían un marco para el diálogo político y que mantendrían dicho diálogo.

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en Tailandia
Las inundaciones en el país durante los meses de agosto, septiembre y octubre dejan un balance de 3,5 millones de personas afectadas.

Noviembre

1

Atentados

Asesinato del líder talibán Hakimullah Mehsud
Se frustra la posibilidad de negociaciones de paz entre el Gobierno y la insurgencia talibán en Pakistán debido al asesinato del líder talibán pakistaní por un avión no tripulado estadounidense.

4

Desastres naturales y accidentes

Ciclón tropical "Haiyan" en Filipinas
El tifón Haiyan (conocido localmente como "Yolanda"), de categoría 5 y uno de los ciclones más intensos y mortíferos en la historia moderna, devasta el Sudeste Asiático, principalmente Filipinas, y deja un balance de aproximadamente 7.000 víctimas mortales y 16 millones de personas afectadas. Destruye el 70 y el 80% de la población de Tacloban.

5

Procesos de paz, negociaciones

Fin a la ofensiva militar en RDC
Tras una gran ofensiva militar del Ejército, apoyada por la Brigada de la ONU, el grupo armado M23 abandona sus posiciones. La desarticulación de este grupo desencadena la desmovilización de algunos grupos armados (como el APCLS, milicias Nyatura).

20

Conflictos armados

Destrucción de armas en RDC
Se celebra una ceremonia de destrucción de armas de ex combatientes en Goma y se calcula que entre 1.500 y 3.000 antiguos rebeldes de diferentes grupos podrían integrarse en los cuerpos de seguridad.

En este mismo mes

Procesos de paz, negociaciones

Acuerdo de seguridad entre Sudán (Darfur) y la coalición Liberation and Justice Movement (LJM)
Las autoridades sudanesas y el LJM de Tijani ElSissi firman un acuerdo de seguridad por el cual entre 2.000 y 3.000 miembros del LJM se integrarán al Ejército y a las fuerzas policiales, con la intermediación de UNAMID.

Atentados

Ataque en Somalia
Mueren 12 personas por un ataque perpetrado por las fuerzas de seguridad de Puntlandia contra puntos neurálgicos de la ciudad de Taleh, capital del autoproclamado Estado de Khatumo.

Diciembre

14

Conflictos armados

Intento de golpe de Estado Sudán – Sudán del Sur
Se producen graves ataques entre el presidente Salva Kiir (dinka) y el ex vicepresidente Riek Machar (nuer). El primero acusa al segundo de preparar un golpe de Estado contra él. Dichos enfrentamientos pueden desencadenar en una guerra civil entre las etnias dinka y nuer, por lo que ambos bandos envían delegados a Etiopía para comenzar una negociación.

En este mismo mes

Desastres naturales y accidentes

Sequía en Zimbabue
2,2 millones de personas se ven afectadas por la sequía que ha sacudido el país.

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Crisis simultáneas en RCA, Siria y Sudán del Sur
Tres crisis de extrema violencia en RCA, Siria y Sudán del Sur agravan aún más el sufrimiento y las necesidades de la población.

Conflictos armados

Enfrentamientos en RCA
Los enfrentamientos producidos entre la comunidad cristiana (que tradicionalmente tuvo el poder político), y la comunidad musulmana empeoran la situación en RCA, con un balance de centenares de víctimas mortales y una grave crisis humanitaria. Ante tal situación, Francia decide enviar un destacamento de 1.200 soldados para restablecer el orden y forzar la retirada de Séléka, cuyo dirigente se vio obligado a abandonar el país a principios de año.

Procesos de paz, negociaciones, etc.

Negociaciones con las FARC
Las negociaciones con las FARC continúan y se sientan las bases para el comienzo de una fase exploratoria con el ELN.

A lo largo del año

Procesos de paz, negociaciones

Ninguna negociación formal en el Sáhara Occidental
No se lleva a cabo ninguna negociación formal a lo largo del año, aunque sí se organiza un encuentro sobre medidas de confianza. El ambiente de inseguridad e inestabilidad en el Sahel pone de manifiesto la urgencia de encontrar una solución a la disputa por el Sáhara Occidental, por lo que insta a las partes a iniciar un diálogo genuino.

Negociaciones entre India-Pakistán (Cachemira)
Por primera vez en 14 años, altos oficiales militares indios y pakistaníes se reúnen con el fin de negociar directamente sobre la situación que se está viviendo en Cachemira, región en disputa entre ambos países.

Misión de mantenimiento de la paz Francia y Malí
Francia lidera una intervención militar en el norte de Malí con el fin de detener el avance de grupos armados radicales, lo que desencadena, a mediados de año, el establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz de la ONU (MINUSMA).

Conflictos armados

Escala de violencia en Nigeria
Durante el año 2013, se registra una significativa escalada de violencia por el conflicto entre el grupo armado Boko Haram (BH) y las fuerzas de seguridad de Nigeria en el noreste del país, que deja un balance de más de un millar de víctimas mortales. Según cifras de la ONU, a mediados de diciembre 1.200 personas habían perdido la vida en enfrentamientos vinculados con BH desde mayo de 2013, fecha en que las autoridades determinan el estado de emergencia.

Enfrentamientos en RCA
El golpe de Estado de la coalición Séléka en marzo y la ofensiva en diciembre de los grupos contrarios a esta insurgencia provocan enfrentamientos interconfesionales que provocan la muerte de más de 1.000 personas.

Agravamiento de la guerra en Siria
El agravamiento de la guerra en el país deriva en masivos desplazamientos de población y miles de víctimas mortales, superando las 100.000 personas fallecidas desde que comienza el conflicto en 2011.

Enfrentamientos en Sudán (Darfur)
Durante el año continúan las luchas intercomunitarias y los enfrentamientos entre las autoridades sudanesas y los diferentes grupos armados de la región de Darfur. Centenares de personas pierden la vida debido a los distintos brotes de violencia intercomunitaria entre las comunidades misseriya y salamat.

Continuidad de la inseguridad en Sudán del Sur
Aunque hay algunos hechos positivos en Sudán del Sur durante el año predomina un ambiente de inseguridad. Empeora la situación en el Estado de Jonglei y las tensiones en el seno del Gobierno acaban en un intento de golpe de Estado al finalizar el año, desencadenando en enfrentamientos que dejan un balance de alrededor de 1.000 víctimas mortales.

Violencia armada en Jammu y Cachemira
El deterioro de las relaciones entre India y Pakistán provoca un aumento en el número de personas fallecidas, que asciende a 181.

Episodios de violencia en Bangladesh
Alrededor de 400 personas mueren en el país como consecuencia de la situación de grave tensión que se vive a lo largo de todo el año, con numerosas oleadas de violencia de carácter político.
Escalada de violencia entre India y Pakistán
India y Pakistán experimentan una grave escalada de violencia durante 2013, con periódicos enfrentamientos protagonizados por ambos Ejércitos a ambos lados de la Línea de Control. Aproximadamente 20 soldados pakistaníes e indios, además de diversos civiles, pierden la vida como consecuencia de los intercambios de fuego que tuvieron lugar a lo largo del año.
Escalada de violencia en Irak
El conflicto armado en Irak se mantiene, durante todo el año, en niveles de violencia muy elevados, provocando el fallecimiento de casi 10.000 personas, más del doble que el año anterior.
Ataques en Grandes Lagos y África Central
Según el LRA Crisis Tracker, durante el año 2013 el grupo armado Lord's Resistance Army (LRA) causa la muerte de 75 civiles y secuestra a 458 personas con la finalidad de incorporarlas en sus filas y/o usarlas como porteadoras.
Niveles alarmantes de violencia en Pakistán
Durante todo el año, Pakistán registra una escalada de violencia como consecuencia de los diferentes focos de tensión sociopolítica que azotan al país. Entre enero y noviembre se producen 5.390 muertes violentas en todo el territorio, según el *Center for Research and Security Studies* de Pakistán.

Revueltas árabes
Creciente inestabilidad en Libia
La situación en el país se caracteriza por una constante inestabilidad, por periódicas oleadas de violencia que provocan la muerte de centenares de personas y por el continuo reto de las numerosas milicias que operan en la zona a las autoridades e instituciones de un Gobierno extremadamente frágil.
Reducción de víctimas en Yemen
El conflicto deja un balance de más de 300 víctimas mortales, aunque en 2012 dicha cifra había ascendido a 1.300 personas fallecidas, además de miles de desplazadas.

Guerra internacional en Afganistán
Agravamiento del conflicto armado en Afganistán
El conflicto armado en Afganistán registra una escalada de violencia muy alarmante como consecuencia de los enfrentamientos armados entre las Fuerzas Armadas afganas y la insurgencia talibán, así como las distintas tropas extranjeras, sobre todo estadounidenses, desplegadas en el país. Las oleadas de violencia tienen un impacto grave en la sociedad civil, ocasionando cifras de mortalidad muy elevadas. Según datos de UNAMA, la misión de Naciones Unidas en el país, el balance de personas fallecidas durante el año es de 2.959 y 5.656 afectadas.

Refugiados, desplazados e inmigración
Grave situación en Eritrea
Según datos de ACNUR, entre 2.000 y 3.000 personas huyen del país cada mes durante todo el año. Alrededor de 30.000 eritreos son secuestrados desde 2007 y trasladados al desierto del Sinaí donde son torturados.
Refugiados Siria – Turquía
A finales de 2013, el número de personas de nacionalidad siria refugiadas en Turquía se eleva a más de 565.000, según datos de ACNUR.

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
Brote de cólera en Haití
Continúa el malestar social contra la misión de Naciones Unidas (MINUSTAH) por su presunta responsabilidad en la expansión de un brote de cólera que hasta finales de año ha ocasionado la infección de aproximadamente 650.000 personas y el fallecimiento de unas 8.500.

Violaciones de derechos humanos
Ejecuciones en Irán
Más de 200 personas son ejecutadas, la mayoría presuntos traficantes de drogas y activistas kurdos, y el total de personas a las que se ha aplicado la pena de muerte asciende a más de 400.

Anexo 2

Datos generales sobre desastres naturales[1] desglosados por regiones en 2013

*f*1

Los diez desastres más importantes de 2013 por número de víctimas mortales

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

Suceso	País	Nº de víctimas mortales
Ciclón tropical (Haiyan), noviembre	Filipinas	7.354
Inundaciones, junio	India	6.054
Ola de calor, julio	Reino Unido	760
Ola de calor, abril - junio	India	557
Terremoto, septiembre	Pakistán	399
Ola de calor, mayo - septiembre	Japón	338
Inundaciones, agosto	Pakistán	234
Inundaciones, julio	República Popular China	233
Terremoto, octubre	Filipinas	230
Inundaciones, septiembre - octubre	Camboya	200
Total		**16.359**

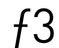
*f*2

Los diez desastres más importantes de 2013 por número de personas afectadas

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

Suceso	País	Nº de personas afectadas (en millones)
Ciclón tropical (Haiyan), noviembre	Filipinas	16,1
Ciclón tropical (Phailin), octubre	India	13,2
Ciclón tropical (Utor/Labuyo), agosto	República Popular China	8,0
Sequía, enero - julio	República Popular China	5,0
Inundaciones, julio	República Popular China	3,5
Inundaciones, agosto - octubre	Tailandia	3,5
Terremoto	Filipinas	3,2
Inundaciones, julio	Filipinas	3,1
Sequía, diciembre	Zimbabue	2,2
Terremoto, abril	República Popular China	2,2
Total		**60,01**

1 Usamos el término por motivos de comodidad de comunicación, entendiendo que muchos de ellos son agravados por causas antrópicas.



Los diez desastres más importantes de 2013 por cuantía de daños

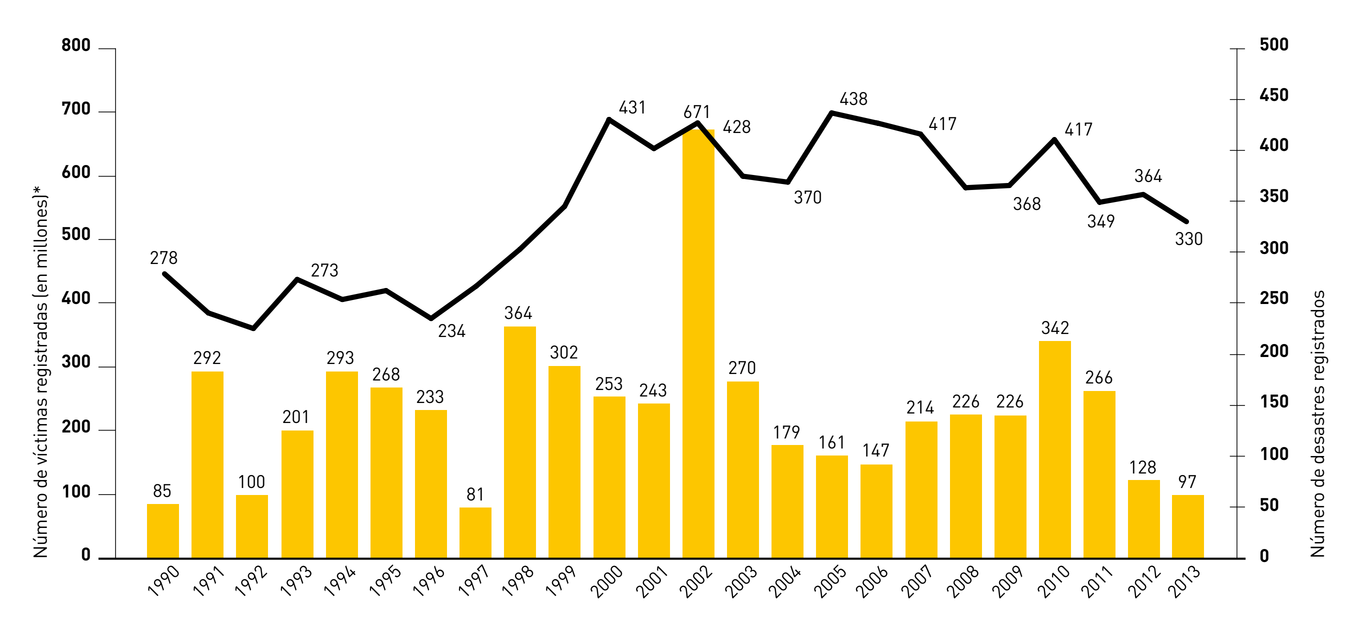
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

Suceso	**País**	**Daños** (en 2013 en miles de millones US$)
Inundaciones, mayo - junio	Alemania	12,9
Ciclón tropical (Haiyan), noviembre	Filipinas	10,0
Terremotos, abril	República Popular China	6,8
Ciclón tropical (Fitow), octubre	República Popular China	6,7
Inundaciones, junio	Canadá	5,7
Inundaciones, agosto - septiembre	República Popular China	5,0
Tormenta, julio	Alemania	4,8
Inundaciones, julio	República Popular China	4,6
Huracán (Manuel), septiembre	México	4,2
Tormenta, mayo	Estados Unidos	3,1
Total		**63,8**

f4

Tendencias en desastres y víctimas en 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

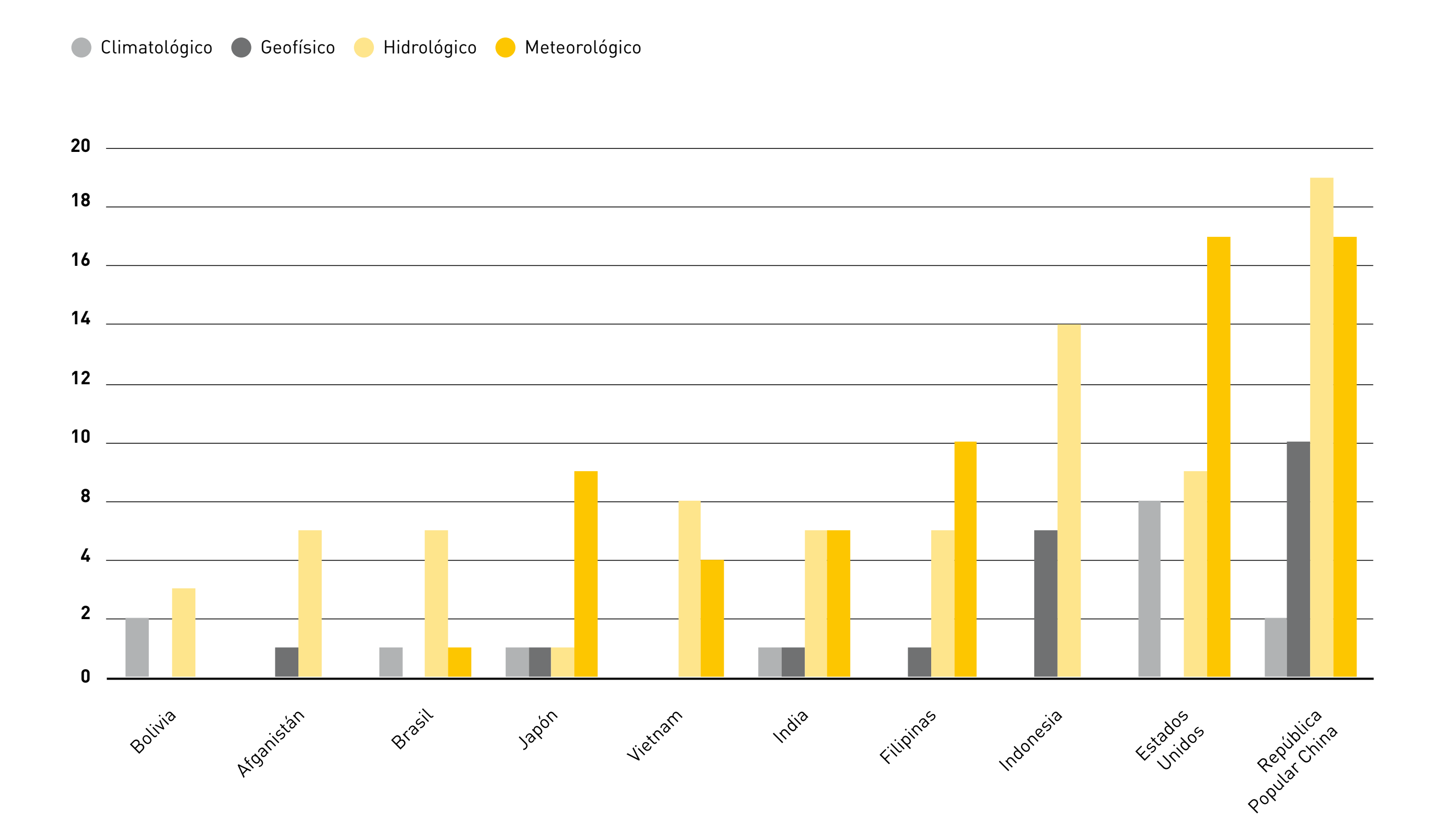


* Víctimas: suma del total de los fallecidos y damnificados.

f5

Los diez países más afectados por número de desastres registrados en 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.



Tipo de desastre	Bolivia	Afganistán	Brasil	Japón	Vietnam	India	Filipinas	Indonesia	Estados Unidos	República Popular China	Total
Climatológico	2	0	1	1	0	1	0	0	6	2	13
Geofísico	0	1	0	1	0	1	1	5	0	8	17
Hidrológico	3	5	5	1	6	5	5	12	7	17	66
Meteorológico	0	0	1	7	4	5	8	0	15	15	55
Total	**5**	**6**	**7**	**10**	**10**	**12**	**14**	**17**	**28**	**42**	**135**

Diseño gráfico: www.dfeijoo.com

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Hermanos García Noblejas,
nº 41 Bis, 2ª planta
28037 Madrid
T 91 377 30 09
e-mail sede@iecah.org

www.iecah.org

En colaboración con:

